UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

DE LA

LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

DANS SES

DÉROGATIONS AU DROIT COMMUN

ET DANS

SES RAPPORTS AVEC LES PRINCIPALES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

J. DE LA BATIE

AVOCAT A LA COUR D'APPEL DE MONTPELLIER

MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN ET MONTANE

Ancien Hôtel de la Faculté des Sciences

M DCCC XCVIII

ÉTUDE

DE LA

LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. **Vigié,** Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

Valabrègue, assesseur, professeur de Droit commercial.

Brémond, professeur de Droit administratif.

Gide, professeur d'Économie politique, en congé.

Laurens, professeur de Droit civil, chargé du cours de Législation notariale.

Glaize, professeur de Procédure civile, chargé des cours de Voies d'exécution et de Législation financière.

Laborde, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et d'Economie industrielles.

Charmont, professeur de Droit civil, chargé du cours de Droit civil dans ses rapports avec le Notariat.

Chausse, professeur de Droit romain.

Meynial, professeur d'Histoire du Droit.

Barde, professeur de Droit constitutionnel.

Declareuil, professeur de Droit romain, chargé d'un cours d'Histoire du Droit public français et du cours de Pandectes.

Valéry, professeur adjoint, chargé du cours de Droit international public et de Droit international privé.

Chauvin, agrégé, chargé d'un cours d'Économie politique.

Brouilhet, chargé d'un cours d'Économie politique.

Giraud, secrétaire.

MEMBRES DU JURY :

MM. **Charmont,** *président.*
Valéry, } *assesseurs*
Brouilhet, }

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

DE LA

LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

DANS SES

DÉROGATIONS AU DROIT COMMUN

ET DANS

SES RAPPORTS AVEC LES PRINCIPALES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

wel ee
orzien was. Portuge
anvankelijk een zeer ong
kt door de zwakke positie,
het land verkeert, hetgee
t gegeven tot het doen on
ntrent de betaling der Januari-c
nanciëele toestand allesbehalve
ehoeft echter voor de couponbe
og niet te worden gevreesd, a

PAR

J. DE LA BATIE

MONTPELLIER

IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN ET MONTANE

Ancien Hôtel de la Faculté des Sciences

M DCCC XCVIII

MONTPELLIER. — IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN ET MONTANE

A MON PÈRE

A MA MÈRE

J. DE LA BATIE.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546807_0003

BIBLIOGRAPHIE

Albert (Georges). — La liberté de tester.

Auzières. — Les habitations à bon marché. (Discours prononcé le 16 octobre 1897, à la Cour d'appel de Limoges).

Bayssellance. — Question du droit de mutation. (Communication faite au Congrès national des habitations à bon marché tenu à Bordeaux les 20, 21 et 22 octobre 1895).

Beaudrillard. — Les populations agricoles de la Lozère.

Beernaert. — Discours prononcé à la Chambre des représentants. (*Bulletin de la Soc. française des habitations à bon marché*, année 1892, n° 1).

Blech (Charles). — Traduction et commentaire de la loi autrichienne du 9 février 1892. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché*, année 1892, n° 1).

Bonald (de). — La famille agricole et industrielle et le droit d'aînesse.

Brouillet. — Les fonctions sociales des Caisses d'Epargne et la loi du 20 juillet 1895.

Bufnoir. — Communication faite à la Société de législation comparée sur les règles auxquelles sont soumis les partages judiciaires au point de vue de la composition et du mode d'attribution des lots. (*Bulletin de la Soc. de lég. comp.*, 1re année, p. 130).

Cacheux. — Intervention des Compagnies d'assurance en Belgique dans la construction des habitations à bon marché. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché*, année 1893, n° 3).

— Les habitations ouvrières en Allemagne. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché*, année 1894, n° 1).

Challamel. — Commentaire de la loi du 30 novembre 1894 relative aux habitations à bon marché. (*Réforme sociale*, année 1895, 1er juin).

CHALLAMEL. — Du nouveau régime sucessoral. (Rapport fait au Congrès national des habitations à bon marché tenu à Bordeaux en octobre 1895).

— Rapport présenté au nom du Comité permanent sur l'état présent de l'enquête sur les habitations ouvrières. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché,* année 1895, n° 4).

— Rapport sur les dispositions réglant la procédure à suivre pour l'application de l'article 8 de la loi du 30 novembre 1894. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché,* année 1895, n° 3).

— Etude sur les habitations à bon marché en Belgique et en France. (*Bulletin de la Soc. de lég. comp* , t. XXIV).

CHEYSSON. — L'assurance mixte et les maisons ouvrières. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché*, année 1893, n° 3).

— L'assurance sur la vie et les habitations à bon marché. (Rapport fait au Congrès national des habitations à bon marché, tenu à Bordeaux en octobre 1895).

DIANCOURT. — Rapport fait au nom de la Commission du Sénat chargée d'examiner le projet de loi relative aux habitations à bon marché. (*Journal Officiel*, année 1894, annexes p. 534).

DRAKE. — Rapport fait au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales chargée d'examiner le projet de loi adopté par le Sénat, tendant à modifier l'article 11 et à compléter l'article 5 de la loi du 30 novembre 1894. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché,* année 1896, n° 1).

DUBOIS. — Le projet de loi allemand en faveur des petits biens ruraux. (*Réforme sociale*, mars 1894).

— Notice sur la loi autrichienne du 1er avril 1889. (*Annuaire de législation étrangère*, t. XIX, p. 331).

DUFOURMANTELLE. — Notice sur la loi autrichienne du 9 février 1892. (*Annuaire de législation étrangère*, t. XXII, p. 325).

FLEURY-RAVARIN. — Le projet de loi sur les habitations ouvrières devant le Conseil supérieur du travail. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché,* année 1892, n° 4).

— Le libre emploi des fonds des Caisses d'épargne et les habitations à bon marché. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché*, année 1893, n° 1).

FORTIER. — Commentaire des lois des 30 novembre 1894 et 31 mars

1896. (*Bull.-commentaire des lois nouvelles,* décemb. 1896).

Hubert-Valleroux. — La loi anglaise du 24 août 1894. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché*, année 1895, n° 3).

— Communication faite à la Société de législation comparée d'une étude concernant la législation sur les logements ouvriers en Angleterre.

Leydet. — Notice sur la loi anglaise du 18 août 1890. (*Annuaire de législation étrangère;* t. XX, p. 114).

Mellet. — Des modifications apportées au Code civil en matière de partage successoral par la loi du 30 novembre 1894, relative aux habitations à bon marché.

Monde économique. — Les habitations à bon marché, octobre 1896, p. 425.

Picot. — Rapport sur les habitations ouvrières fait à l'Exposition universelle de 1889.

Rostand. — De l'intervention des Caisses d'épargne dans le mouvement de l'amélioration des habitations à bon marché. (Rapport fait au Congrès national des habitations à bon marché tenu à Bordeaux en octobre 1895).

Royer de Dour (de). — La législation belge relative aux habitations ouvrières et à l'institution des Comités de patronage. (*Bulletin de la Soc. fr. des hab. à bon marché,* année 1892, n° 2).

Siegfried (Jules). — Les habitations à bon marché. (Conférence faite le 9 décembre 1891 à la Société française des habitations à bon marché).

— Les avantages de la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché. (Rapport fait au Congrès national des habitations à bon marché tenu à Bordeaux en octobre 1895).

INTRODUCTION

La question de l'habitation ouvrière, toute modeste qu'elle paraisse, peut compter parmi celles qui touchent à des intérêts considérables, et autour desquelles il s'est fait, dans ces dernières années, un mouvement d'opinion assezimportant. Il n'est pas une société s'occupant de questions économiques, il n'est pas une revue scientifique, en dehors même de celles qui s'occupent exclusivement des questions sociales, qui n'ait mis en discussion ou qui n'ait étudié dans ses colonnes, au moins une fois, la question de l'habitation ouvrière.

Sans anticiper sur les développements que nous aurons à fournir ultérieurement, nous pouvons dire, dès maintenant, que ce mouvement d'idées s'est manifesté, dès 1810, par la construction de maisons ouvrières que fit faire M. de Gorge-Legrand, pour ses ouvriers à Hornu. Cet essai encore timide fut couronné de succès et ouvrit la voie à de nombreuses tentatives également prospères, qui eurent lieu dans plusieurs villes industrielles, notamment à Mulhouse, à Lyon et à Marseille.

Toutefois, malgré le développement donné à cette innovation dans le domaine de l'économie politique, le législateur français, pour des raisons que nous n'avons pas à examiner ici,

était resté longtemps sans vouloir protéger ni aider les efforts de ceux qui s'étaient mis à l'œuvre. Tandis qu'à l'étranger, notamment en Belgique, en Angleterre et en Autriche, le législateur s'était emparé de la question, en France, aucun texte n'était venu la réglementer avant ces toutes dernières années. C'est seulement le 30 novembre 1894, que, grâce aux efforts persistants d'un certain nombre de députés, une loi a été votée sur les habitations destinées à être occupées par des ouvriers, ou par des personnes de modeste condition.

Mais si le retard du législateur, à certain point de vue, peut être critiqué, il faut aussi le féliciter d'avoir su profiter de l'exemple fourni par l'étranger et d'avoir, d'un seul coup, donné une solution satisfaisante à ce problème, que la plupart des autres nations n'ont encore résolu qu'imparfaitement.

La loi du 30 novembre 1894 a enfin apporté un bien-être réclamé depuis longtemps pour le prolétariat : la possibilité pour l'ouvrier de devenir propriétaire de la maison qu'il habite.

Pour en arriver à ce résultat, le législateur s'est vu contraint d'apporter deux sortes de dérogations au droit commun.

Les unes, les plus importantes, battent directement en brèche les dispositions du Code civil, relatives au régime successoral. Les autres, moins graves, touchent à un certain nombre de dispositions particulières du droit en général, et forment un ensemble qui était nécessaire pour parachever l'œuvre de la loi.

Ce sont ces deux sortes de dérogations que nous avons le dessein d'étudier ; mais, auparavant, nous avons cru qu'il ne

serait pas hors de propos de rappeler, au moins succinctement, les circonstances dans lesquelles a vu le jour la loi qui nous occupe, et d'en indiquer l'économie générale.

Nous sommes donc amené naturellement à diviser notre étude en trois parties principales : historique et résumé général de la loi, dérogations au droit successoral, dérogations au droit commun en général. Nous terminerons par une quatrième partie, concernant exclusivement la législation étrangère sur la matière.

ÉTUDE

DE

LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

DANS SES

DÉROGATIONS AU DROIT COMMUN

ET DANS SES

RAPPORTS AVEC LES PRINCIPALES LÉGISLATIONS ÉTRANGÈRES

PREMIÈRE PARTIE

NOTIONS GÉNÉRALES

CHAPITRE PREMIER

HISTORIQUE DE LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

Les économistes se sont préoccupés depuis bien longtemps du problème de l'habitation ouvrière.

Nous n'en voudrions comme preuve que ces quelques mots qu'écrivait à Henri IV le prévôt des marchands Miron : « C'est » une malheureuse idée de bastir des quartiers à usage ex- » clusif d'artisans et d'ouvriers ; il ne faut pas que les petits » soient d'un costé, et les gros et dodus de l'autre. » Et Henri IV répondait : « Compère, vous êtes vif comme un hanneton, mais, » à fin de compte, un brave et loyal subject. Soyez content, on » fera vos volontés, et le roy de France ira longtemps à vostre » belle école de sagesse et de prudhomie. »

Bien des années après, Napoléon Ier émettait un avis semblable lorsqu'on lui demandait de faire bâtir à Paris un quartier de maisons ouvrières : « Je me garderai bien, disait-il, » de donner pareille autorisation ; ce serait consentir à l'éta- » blissement de camps retranchés, ce serait établir des démar- » cations blessantes pour les uns, dangereuses pour les autres, » misérables pour tous.

» Dans une cité ouvrière, si l'ouvrier tombe malade ou » manque de travail, qui donc l'aidera ? S'il demeure au con- » traire dans une maison où se trouvent la richesse et l'aisance, » on lui tiendra la main, on le soulagera certainement, parce » que chaque classe dont se compose la famille parisienne est » intéressée à ce bon accord, à cette association fraternelle.

» L'idée de construire des cités ouvrières est évidemment » une idée révolutionnaire ; on l'a mise sans doute en avant » pour avoir sous la main une population pauvre et compacte » à lancer, à un signal donné, sur les nobles et sur les riches ».

Pourtant, malgré la direction que semblait vouloir lui donner l'Empereur, le mouvement d'idées fut orienté d'une autre façon grâce à l'heureuse innovation d'un riche industriel.

En 1810, en effet, M. de Gorge-Legrand construisait un certain nombre d'habitations destinées à loger les ouvriers mineurs de Hornu et des environs.

Le succès couronna cette entreprise et donna l'idée aux autres industriels d'améliorer de la même façon le sort de leurs ouvriers. Cependant l'exemple donné ne fut pas suivi avec enthousiasme dès le début. Un certain nombre d'années se passa encore avant que le mouvement ne prît une grande extension.

En 1835, le maire de Mulhouse, M. André Koechlin conçut le projet type de la maison ouvrière, destinée à retenir l'ouvrier chez lui, à l'éloigner du cabaret, à l'attacher à son foyer. Ce type, qui a gardé le nom de type mulhousien, comprend un groupe de quatre maisons avec, au milieu, un jardin

divisé en quatre parties, de sorte que chacun des propriétaires jouit de l'air que lui donne un jardin relativement grand, tout en étant propriétaire d'un petit espace.

« La surface d'une maison est de quarante mètres carrés » et le jardin en a cent vingt. Au-dessus d'une cave s'élèvent » un rez-de-chaussée, comprenant une chambre et une cuisine, » et un étage divisé en deux chambres (1) ».

Peu d'années après l'heureuse idée de M. Koechlin, sous l'impulsion de M. Jean Dolfus, en Alsace, il se créa une société, dite Société Mulhousienne des cités ouvrières.

« Le capital originaire de cette société était de 355,000 fr. » Avec cette somme, rapportant aux soixante-onze actionnaires » un intérêt maximum de 4 °/₀ qui leur a été servi régulièrement, » elle a construit, de 1854 à 1888, onze cent vingt-quatre » maisons valant 3.485.275 francs (2) ».

Mais là où l'innovation devenait des plus intéressantes, c'est qu'en payant un loyer peu élevé, l'ouvrier devenait propriétaire de sa maison en quinze ans. On comprend aisément avec quelle faveur furent accueillies les offres de la société, et il n'est pas étonnant que le capital en ait ainsi augmenté en si peu de temps.

Pour encourager la bonne volonté des constructeurs, l'Etat avait, en 1852, affecté à la construction d'habitations ouvrières une somme de dix millions de francs, qui avait été allouée à titre de subvention à quelques constructeurs de maisons. La Société de Mulhouse reçut une subvention de 300.000 francs.

En 1859, le Bureau de Bienfaisance de Nivelle fit bâtir douze maisons dont les locataires devinrent propriétaires après quinze ans. A son exemple, le Bureau de Bienfaisance du Havre

---

(1) Rapport de M. Georges Picot. Expos. univ. de 1889, groupe de l'Economie sociale, t. II, p. 197.

(2) Rapport de M. Picot, *eod. loc.*

se mit à bâtir, et, de 1869 à 1882, construisit cinquante maisons avec jardins. Plus tard encore, la Société Havraise, avec le capital peu élevé de 200.000 francs, construisit cent dix-sept maisons dont la propriété devait être acquise en quatorze ans.

Toutefois, malgré ces résultats plus que satisfaisants au point de vue purement financier, les capitalistes, peu désireux de fournir de gros capitaux pour des opérations paraissant avoir plutôt le caractère d'œuvres charitables, ne s'étaient guère laissés entraîner à aider ces entreprises. Mais en 1886, à Lyon, MM. Félix et Lucien Mangini, Edouard Aynard et Joseph Gillet résolurent de prouver, tout en se gardant du reproche de spéculation, que l'entreprise bien dirigée pouvait être une source de bénéfices. Ils formèrent entre eux une société au capital de 200.000 francs, et commencèrent au quartier de la Mouche la construction de leurs maisons.

« Ces maisons sont en maçonnerie de moëllons depuis les » fondations jusqu'au-dessus du rez-de-chaussée, et, plus haut, » en béton de mâchefer soigneusement crépi et en mortier » de chaux hydraulique. Les encadrements des portes et fe- » nêtres, ainsi que le cordon placé au-dessus du rez-de- » chaussée sont en ciment ; il en est de même du sol des » allées conduisant à l'escalier, et des parois intérieures de » ces allées, jusqu'à une hauteur de un mètre cinquante ; la » corniche est en pierre de taille.

» Chaque maison a quatre étages au-dessus du rez-de- » chaussée. A chaque étage : deux ou trois logements com- » posés de deux, trois ou quatre pièces, outre une petite » antichambre et un cabinet d'aisance. En outre, chaque loge- » ment donne droit à une cave.

» Les planchers sont en fer ; les chambres parquetées en » chêne ; le sol des cuisines est carrelé. Une chambre au moins » par logement a une cheminée en marbre et un placard. Les

» murs sont tapissés de papiers de couleur ; ceux des cui-
» sines sont badigeonnés. Dans chaque cuisine est un fourneau
» maçonné, avec bain-marie, étuve et four, un évier, une
» planche à batterie de cuisine, un placard et un coffre à
» charbon.

» La hauteur des logements varie de 3 m. 34 au rez-de-
» chaussée à 2 m. 70 au quatrième, la superficie est de
» 22 mq 54 à 50 mq 38.

» Les cours sont asphaltées et pourvues de lavoirs ; des
» trottoirs bitumés longent les façades ; les eaux ménagères
» vont directement à l'égoût.

» Ainsi construites et aménagées, les maisons ont coûté
» cent quarante-trois mille cinq cent trente-neuf francs
» soixante-un centimes, ci . . . . . 143.539 fr. 61

» En ajoutant à ce chiffre celui de l'acqui-
» sition du terrain, ci 29.021 75

» Et celui des trottoirs, cours et acces-
» soires, ci 5.598 64

» On arrive au total de . . . . . 178.100 fr. »

» Chacune d'elles revient donc à. . . 35.620 fr. »
» et comme il y a douze logements par
» maison, le prix moyen du logement re-
» vient à . . . . . 2.963 fr. »

» Le loyer demandé avait été fixé en moyenne à 5 francs le
» mètre carré, soit :

» Pour un logement de 3 pièces, de 174 à 258 francs ;

» Pour un logement de 2 pièces, de 96 à 132 francs.

» Ces prix étaient en définitive inférieurs de 25 à 30 % à
» ceux des logements de même importance, mais beaucoup
» moins salubres, que l'on trouvait dans les maisons environ-
» nantes.

» A la fin de la première année, sur un chiffre total de		
» loyers de	12.049 fr.	20
» La perte subie pour non-valeurs n'était		
» que de 247 francs, soit	247	»
» En déduisant de la recette brute, ci. .	11.801	45
» le montant des dépenses effectuées, ci. .	2.034	06
» on obtenait un produit net de	9.767	39
» Le dividende de 4 °/₀ qui revenait aux		
» associés à raison de 178.100 francs de		
» capital immobilisé étant de	7,124	04
» Il restait à la réserve, en fin d'exercice,		
» une somme disponible de	2.643	35

» L'expérience était décisive, MM. Mangini, Aynard et » Gillet fondèrent alors (1888) une société anonyme au capital » de un million ; la moitié des actions furent souscrites par » la Caisse d'épargne de Lyon et du Rhône.

» En 1890, le capital fut doublé, la caisse d'épargne dou- » blant elle-même sa participation ; puis en 1892 et 1894, il » fut porté successivement à 3 et 4 millions.

» A ces augmentations de capital correspondait un égal dé- » veloppement des constructions.

» Et voici, d'après le dernier rapport du conseil d'adminis- » tration, présenté le 9 avril 1894 à l'assemblée générale » des actionnaires, les résultats obtenus : soixante-treize » maisons formant huit cent trente-cinq logements tout en » valeur et donnant un revenu effectif de 147.162 fr. 50. Il » n'y a sur les loyers dus, qu'une perte insignifiante de » 720 francs. Tous frais déduits, il reste un bénéfice net de » 95.039 fr. 44 dont 80.219 fr. 26 sont affectés au payement

» dû dividende de 4 °/₀, et 14.820 fr. 18 portés aux réser-
» ves (1) ».

Nous nous sommes appesantis à dessein sur le fonctionnement de la Société anonyme des logements économiques de Lyon, que nous avons prise comme type, afin de bien montrer le succès de cette œuvre à la fois philanthropique et commerciale. Mais ce n'est pas la seule qui ait prospéré dans ces proportions.

Avant elle, une société s'était fondée à Rouen sous les auspices de MM. Lecœur et Picard et avait pleinement réussi.

A Paris, la générosité de MM. Michel et Armand Heine, augmentée plus tard par la fondation Gouin, donnait naissance en 1888 à la Société Philanthropique qui construisait avec 750.000 francs, cent trente-sept logements, dont le prix des loyers, qui produit un bénéfice net de 2 1/2 à 3 1/2 °/₀, sert à augmenter le nombre des maisons de la société.

A Marseille, en 1889, M. Rostand, président de la Caisse d'épargne des Bouches-du-Rhône, fondait une Société des habitations salubres à bon marché, qui construisait cent deux logements. Comme les autres, cette société prospérait dès le début, et distribuait à ses actionnaires un dividende de 3 fr. 75 °/₀.

Ces différents essais ont abouti à la création de deux sortes d'habitations bien distinctes : les maisons collectives, « sortes de ruches dont chaque alvéole contient un foyer », ou bien les maisons individuelles avec ou sans l'agrément d'un jardin.

Mais quel que soit le genre d'habitation, tous les constructeurs ont résolu ces deux problèmes : le respect de l'hygiène et la facilité pour les ouvriers de devenir propriétaires.

Sous le rapport de l'hygiène, il suffit de se reporter au

---

(1) Communication de M. Jules Challamel, à la Société de législation comparée. (*Bulletin de la Société de législation comparée*, t. XXIV, pp. 142 et suiv.)

tableau que nous avons fait des maisons construites à Lyon, pour se rendre compte du bien-être que doivent trouver les ouvriers dans de pareils locaux. « Il importe », dit M. Siegfried dans la proposition de loi, « de donner à chaque appartement » un minimum de deux chambres, sans compter la cuisine, » un débarras et un cabinet d'aisance ; l'eau doit être distri- » buée sur l'évier et dans le cabinet ; il faut que les pièces » soient toutes ventilées et éclairées directement ; point de » longs corridors, mais des escaliers et des balcons, balayés » par tous les vents, vrais prolongements de la voie publique, » avec une entrée spéciale pour chaque locataire, de façon à » donner à chacun l'idéal du chez soi individuel. Dans la » maison salubre, tout doit être combiné pour la bonne ven- » tilation et la propreté. Déjà nos architectes commencent à » moins dédaigner les questions qui se rattachent à tous ces » détails : siphons, obturateurs, valves automatiques, carre- » lages permettant de grands lavages, regards, tuyaux de » décharge et lavabos ».

Quant à l'autre problème, celui de l'acquisition de la propriété, plusieurs procédés ont été employés pour y parvenir : on peut les ramener à trois, suivant que la combinaison repose sur l'initiative des patrons, des capitalistes ou des ouvriers.

Initiative des patrons. — Les patrons de la grande industrie ont employé divers systèmes pour faciliter à leurs ouvriers l'acquisition de la propriété de leurs maisons. Certains le donnent gratuitement, comme à Baccarat et à la Haye-Descartes. D'autres font payer un loyer sensiblement égal à celui demandé dans le pays, et une partie de ce loyer sert à amortir le capital qui forme le prix d'achat au bout d'un certain temps. D'autres, enfin, emploient une méthode intermédiaire. Ils se contentent de retirer un intérêt des capitaux qu'ils ont dû fournir pour la

construction. C'est ce qui se pratique à Blanzy, à Anzin, au Creusot. Quelquefois même les patrons font à leurs ouvriers des avances d'argent pour bâtir eux-mêmes leur maison.

Initiative des capitalistes. — Plusieurs sociétés se sont formées en vue de faciliter l'acquisition de la propriété par les ouvriers. Toutes ont permis à leurs membres de faire fructifier leurs capitaux dans des proportions très satisfaisantes, tout en participant à une œuvre philanthropique. La plupart de ces sociétés louent les immeubles avec amortissement du capital par annuités. Le contrat se compose d'une location et d'une promesse de vente. La Société Mulhousienne, par exemple, délivre le titre de propriété d'une maison valant 3.000 francs, moyennant le dépôt préalable de 300 francs, et le paiement d'un loyer de 300 francs par an, pendant quatorze ans. Avec cette combinaison, les actionnaires touchent un intérêt annuel de 4 °/₀ ; aussi est-elle suivie par la majorité des sociétés, parmi lesquelles nous citerons : la Société des habitations ouvrières de Passy, celles d'Amiens, du Havre, d'Oullins, etc.

Initiative des ouvriers. — Les ouvriers ont prouvé qu'ils pouvaient parfaitement, sans le secours de personne, devenir propriétaires de leurs immeubles, et cela grâce aux sociétés coopératives.

En Angleterre, le mode employé est le suivant : la société coopérative prête à l'ouvrier un capital qui lui permet de bâtir ; en même temps, elle prend hypothèque sur l'immeuble ; le capital lui est remboursé par annuités. L'inconvénient de ce système est que l'ouvrier doit à lui seul s'occuper de s'entendre avec un architecte, avec un entrepreneur, de surveiller les travaux, etc.

En Italie, les sociétés coopératives préfèrent employer le système du louage avec promesse de vente. Elles bâtissent

elles-mêmes les maisons et les louent aux coopérateurs qui en deviennent propriétaires au moyen de différentes combinaisons. Ainsi, par exemple, la société peut conférer la propriété à l'ouvrier dès son entrée dans la maison, et se couvrir des risques de non-paiement par une hypothèque ; ou bien elle peut ne rendre le coopérateur propriétaire qu'après le paiement intégral du prix.

Enfin, il existe un autre système qui est assez fréquemment suivi en Angleterre. Un certain nombre d'ouvriers versent une légère cotisation tous les mois ou tous les ans, suivant leur nombre, jusqu'à ce qu'ils aient réuni une somme suffisante pour faire bâtir une habitation. Quand le chiffre fixé est atteint, ils tirent au sort le nom de celui qui profitera de la première maison. Puis, ils recommencent à verser leurs cotisations et font un nouveau tirage au sort, jusqu'à ce que chacun des adhérents ait sa maison ; ce jour-là, la société est dissoute.

D'après ce qui précède on voit combien cette question était digne de fixer l'attention du législateur. Et pourtant il a fallu tous les efforts constants et hardis d'un certain nombre d'économistes distingués pour faire aboutir le vote de la loi. Encouragés par l'immense succès qu'ils obtinrent à la Section de l'habitation ouvrière à l'Exposition universelle de 1889, ces hommes au cœur généreux fondèrent la Société française des habitations à bon marché, qui fut reconnue d'utilité publique par un décret du 29 mars 1890. Institution purement philanthropique et de propagande, cette société ne bâtit pas d'immeubles ; mais « par son action incessante, par ses publications, par ses conférences, par les concours d'architectes qu'elle provoque, par les consultations et les renseignements qu'elle donne au public, elle s'efforce de faire comprendre l'importance sociale de la question, et de susciter partout de généreuses

initiatives ». Grâce à elle se sont déja fondées cinq Sociétés de construction, à Saint-Denis, Oullins, Marseille, Belfort et La Rochelle, et c'est surtout grâce à la persévérance de ses membres que nous possédons aujourd'hui la loi du 30 novembre 1894 sur les habitations à bon marché.

CHAPITRE II

OBJET DE LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894

La « proposition de loi relative aux habitations ouvrières » fut présentée sur le bureau de la chambre des députés, le 5 mars 1892, par M. Jules Siegfried et soixante-seize de ses collègues.

Sur la demande du Gouvernement, elle fut renvoyée au Conseil supérieur du travail, qui l'adopta tout en demandant quelques réformes secondaires. La Chambre émit aussi un vote favorable. Au Sénat, il y eut quelques hésitations. On reprochait à la loi de n'être qu'une utopie, d'établir des privilèges en faveur de certaines personnes déterminées, de placer l'initiative privée sous le contrôle de l'administration. Mais la discussion amena d'heureux amendements, et, le 30 novembre 1894, la loi était votée. Environ un an après, les 21-26 septembre 1895, paraissait un décret portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi, et enfin le 31 mars 1896 une nouvelle loi de peu d'importance venait compléter l'ensemble de l'œuvre.

Le but des lois qui nous occupent est d'améliorer la situation sociale des travailleurs, en encourageant la construction de maisons à peu de frais, mais saines et salubres, et en facilitant les moyens d'en devenir propriétaire.

Pour atteindre ce résultat, le législateur a employé les moyens suivants :

1° Création de comités locaux d'habitations à bon marché partout où ils seront utiles, et d'un conseil supérieur des habitations à bon marché à Paris. Ces comités ont pour mission de provoquer l'initiative privée, aussi bien celle des patrons que celle des ouvriers en faveur de la construction et de l'amélioration des maisons ouvrières. Ils peuvent, dit la loi, « faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architecture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des encouragements pécuniaires, etc... » ;

2° Autorisation donnée à certains établissements publics, tels que les bureaux de bienfaisance, la Caisse des dépôts et consignations, les Caisses d'épargne, d'employer une partie de leur patrimoine en construction de maisons à bon marché, ou en prêts hypothécaires sur ces constructions, ou en obligations de sociétés créées en vue de construire des maisons ouvrières ;

3° *Facilités d'assurances sur la vie.* — « La Caisse d'assu-
» rance en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868,
» est autorisée à passer avec les acquéreurs ou les construc-
» teurs de maisons à bon marché, qui se libèrent du prix de
» leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assu-
» rances temporaires ayant pour but de garantir à la mort de
» l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée,
» le paiement des annuités restant à échoir » ;

4° *Facilités pour la transmission des propriétés.* — L'art. 8 permet à la veuve ou aux enfants du défunt, par dérogation au Code civil, de conserver la maison indivise entr'eux pendant un certain nombre d'années, ou bien d'éviter les frais de la licitation en laissant à chacun d'eux le droit de la reprendre sur estimation ;

5° *Exonération d'impôts.* — Les articles 9 à 15 affranchissent pendant cinq ans les maisons ouvrières des contributions foncières et des portes et fenêtres. Ils accordent des facilités

pour le paiement des droits de mutation en cas de vente par annuités ; dispensent du timbre les actes nécessaires à la constitution des Sociétés de construction, affranchissent, avec certaines conditions, ces Sociétés de la patente et de l'impôt sur le revenu, ainsi que de l'impôt de mainmorte.

Telles sont dans leurs grandes lignes les dispositions de la loi du 30 novembre 1894, complétée par le décret des 21-26 septembre 1895 et par la loi du 31 mars 1896.

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE DES DÉROGATIONS APPORTÉES AU DROIT COMMUN DES SUCCESSIONS

CHAPITRE PREMIER

ÉTUDE GÉNÉRALE DU DROIT COMMUN SUCCESSORAL

Si nous voulions suivre pas à pas les divers articles de la loi du 30 novembre 1894, et commenter à mesure qu'elles se présenteraient les diverses dérogations qu'elle apporte au droit commun, nous aurions à parler en premier lieu de certaines dispositions qui, bien qu'ayant leur valeur, sont loin d'avoir l'importance de celle de l'art. 8, relative au droit successoral, et dont il nous a paru préférable de nous occuper dès le début.

Le législateur, voulant encourager et faciliter l'acquisition de la propriété par l'ouvrier, par le travailleur de modeste condition, devait être forcément amené à remanier les règles que le Code civil édicte en matière successorale. Il est, en effet, indiscutable qu'en l'état actuel de notre législation, la petite propriété ne peut pas résister à la multitude d'entraves et de difficultés de toute nature que le Code a semées sous les pas des copartageants qui n'ont pas la bonne fortune de se disputer une succession opulente.

Tel qu'il est réglé par le Code civil, notre régime successoral

est bien fait pour détourner l'ouvrier de l'idée de devenir propriétaire de son foyer ; tous les dangers qui menacent la survie d'un modeste patrimoine doivent certainement entrer pour une très grande part dans le manque d'enthousiasme que montre en général l'ouvrier à devenir propriétaire foncier ; les sacrifices qu'il pourrait faire, sa vie durant, pour parvenir à se rendre propriétaire de son foyer domestique, seraient rendus stériles par les complications qu'amènerait le partage après son décès, et surtout par la vente judiciaire, si parmi ses enfants il se trouvait des mineurs, ou si, toutes parties majeures, ses héritiers ne se mettaient pas d'accord pour faire un partage amiable, ou enfin si les biens n'étaient pas facilement partageables en nature, ce qui est le cas le plus fréquent, étant donné que l'ouvrier qui est parvenu à acheter une maison ne doit guère laisser d'autres économies.

C'est à ces diverses entraves que la loi du 30 novembre 1894 est venue porter remède. Il ne suffisait pas, en effet, d'encourager l'achat d'une maison par l'ouvrier, il fallait assurer le maintien de ce foyer aux mains de ses enfants, et c'est dans ce but qu'a été rédigé l'article 8.

Mais, avant d'analyser les diverses prescriptions de cet article, il nous a semblé qu'il ne serait pas inopportun de jeter un coup d'œil sur l'état actuel de notre régime successoral. Les défauts que nous serons ainsi amenés à signaler feront ressortir d'autant plus les bienfaits de la loi de 1894.

Sans doute le législateur de 1804 a subi l'influence de cette idée qui avait dominé notre ancien droit : la conservation des biens dans les familles ; il suffit, pour le prouver, de citer le retrait successoral et la réserve héréditaire. Mais ce sacrifice fait, à regret, à nos vieilles coutumes, est singulièrement contrebalancé par le désir de maintenir une égalité exagérée entre les cohéritiers, par une aversion profonde pour l'indivision,

et surtout par les nombreux inconvénients qu'entraîne la vente en justice, que l'on ne peut éviter que bien rarement.

1° *Egalité entre les cohéritiers.* — Le premier principe contre lequel a lutté la loi qui nous occupe, c'est celui de l'égalité entre cohéritiers.

Sans aller jusqu'à réclamer le rétablissement des nombreuses inégalités en vigueur sous l'ancienne législation française, nous ne pouvons cependant nous empêcher de critiquer les dispositions de notre Code civil relatives à cette égalité funeste exigée en matière successorale. Au congrès de Vienne en 1825, le diplomate anglais lord Castlereagh, pour se consoler de n'avoir pu affaiblir la France autant qu'il l'eût souhaité, laissait tomber ces paroles significatives : « Après tout, les Français sont suffisamment affaiblis par leur système de succession ».

Et Malthus avait déjà écrit : « Sous l'empire du partage égal, la sol va s'émietter, et la France sera bientôt une garenne de pauvres ».

La liberté de tester n'existe pas chez nous ; sans doute, la réserve héréditaire semble bien laisser une certaine latitude au père de famille ; mais, en réalité, il n'en est rien ; la quotité disponible fixée par le Code est si peu importante que les résultats sont à peu près les mêmes que si elle n'existait pas. Et puis d'ailleurs, dans la catégorie de personnes qui nous occupe, ouvriers, gens de modeste condition, les règles relatives au testament sont de peu d'importance ; l'ouvrier meurt sans testament comme il se marie sans contrat. Dans les petites successions, c'est donc le droit des successions *ab intestat* qu'il faut appliquer le plus souvent.

Or, c'est là que se montre dans son plein le principe néfaste de l'égalité entre héritiers. Dès l'ouverture de la succession, chaque cohéritier, en vertu de l'art. 826, peut demander sa part en nature des meubles et des immeubles de la succession.

S'il s'agissait encore d'une succession de quelque importance, on pourrait peut-être s'arranger pour donner à chacun un lot composé à peu de choses près comme celui du voisin ; mais en présence de la succession d'un ouvrier qui, après beaucoup d'efforts, est arrivé à posséder sa maison, il n'y aura qu'un seul moyen de se conformer à l'égalité imposée par le Code, ce sera de vendre la maison pour s'en partager le maigre prix de vente.

Il n'est pas nécessaire d'insister longuement pour arriver à démontrer les nombreux inconvénients d'un pareil état de choses. Et si cette égalité est funeste pour la propriété, combien l'est-elle plus pour la famille !

M. Georges Albert, dans son remarquable ouvrage : *La liberté de tester*, a fait ressortir d'une façon frappante tous les dangers de notre système successoral : « L'impossibilité de » transmettre ce qui devrait être conservé avec le plus grand » soin ; l'incapacité où se trouve le père français de remettre » à l'un ou à plusieurs de ses fils, avec une quotité disponible » suffisante pour leur en permettre l'exploitation utile, la » terre, l'industrie ou le commerce ; la suspicion de l'autorité » paternelle, qui se fait jour en maints endroits dans notre » Code ; tout a plus fait pour la diminution de la population » que la guerre la plus désastreuse qui nous soit connue. » Plutôt que de voir détruite, à sa mort, l'œuvre séculaire des » aïeux ou la sienne propre, le père renonce à multiplier ses » enfants, il tourne la loi du partage forcé en supprimant les » cadets. L'ancien régime, a dit Viel-Castel, faisait des fils » aînés, le régime actuel fait des fils uniques. Le paysan, a dit » de son côté M. Guyau, n'admet pas plus la division de son » champ que le gentilhomme n'admet l'aliénation du château » de ses ancêtres. Tous les deux aiment mieux mutiler leur » famille que leur domaine » (1).

---

(1) Georges Albert, *La Liberté de tester*, 8e partie, ch. Ier.

Peut-on imaginer une réforme s'imposant avec plus d'autorité que celle qui viendrait changer cette législation contre laquelle protestent à la fois les lois économiques et la loi morale?

Et si le père de famille avait manifesté son intention de voir le fils aîné prendre sa place au foyer domestique, le remplacer dans la direction de son petit domaine, sa volonté viendrait se briser contre une loi impitoyable ; il faut l'égalité à tout prix ; si l'un des héritiers a reçu un immeuble en avancement d'hoirie, ou par legs, il doit en faire le rapport, et le rapport en nature, à moins que la succession n'en comprenne d'autres semblables ; or il n'en sera jamais ainsi ; l'ouvrier ne peut pas, en général, économiser une maison pour chacun de ses enfants.

Mais, dira-t-on, qui empêche les enfants de rester unis après la mort de leur père comme ils l'étaient pendant sa vie? Qui les empêchera de se grouper autour de l'aîné, comme ils l'étaient autour du père ? — Sans doute, le Code n'interdit pas l'indivision ; mais l'art. 815 est là, qui met obstacle moralement à toute association. Nul n'est tenu de rester dans l'indivision, dit-il, et voilà une arme redoutable aux mains de chacun des cohéritiers, et voilà le second principe que vient battre en brèche la loi du 30 novembre.

2° *Indivision.* — L'état d'indivision, dans bien des cas, est contraire aux intérêts des cohéritiers, cela n'est pas contestable. Si on parcourt les ouvrages de tous les économistes qui se sont occupés de la question, on constate la presque unanimité des opinions sur les inconvénients de l'indivision, au double point de vue de l'intérêt privé et de l'intérêt public. D'un côté, elle paralyse l'exercice du droit de propriété au préjudice de chacun des cohéritiers ; le mauvais vouloir des uns, les tracasseries des autres font que ni les uns ni les autres ne jouissent paisiblement et entièrement de leurs droits : « *discordias propinquorum, quas materia communionis solet excitare* », a dit

Papinien (1). D'autre part, l'indivision est une entrave à la libre circulation des héritages, au développement du crédit, au bon entretien et à l'amélioration du sol, au progrès de l'agriculture et de l'industrie.

Notre Code civil, adoptant les vues du droit romain et de nos anciennes coutumes, a édicté l'art. 815 : « Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision, et le partage peut toujours être provoqué nonobstant prohibitions et conventions contraires ». Mais il a ajouté : « On peut cependant convenir de suspendre le partage pendant un temps limité ».

Cette disposition très sage n'est cependant pas suffisante. En effet, pour arriver à une convention suspendant le partage pendant un certain temps, il faut l'accord unanime de toutes les parties ; or, le mauvais vouloir ou l'entêtement de l'un peut empêcher la masse des cohéritiers de maintenir une union qui ferait leur force et leur prospérité. Car si les économistes se plaisent à faire ressortir les avantages de l'art. 815 et la sagesse du législateur en la matière, il n'en est pas moins certain que, dans bien des cas, l'indivision serait très avantageuse, et que l'intérêt de tous serait de maintenir cet état qu'un seul peut détruire.

Sans aller jusqu'à vouloir faire de l'indivision la règle et du partage l'exception, on ne peut cependant pas nier qu'elle peut offrir quelques avantages, dont le plus grand serait d'encourager le père de famille à économiser, pour laisser un plus bel héritage à ses enfants. M. de Bonald a fait ressortir d'une façon magistrale les avantages qu'il y aurait à pouvoir exiger quelquefois le maintien de l'indivision : « Quel intérêt peut » mettre le propriétaire à l'acquisition et à l'amélioration » d'une propriété qui lui donne tant d'embarras pendant sa

---

(1) *Dig.*, L. 77. § 20, *de legat.*

» vie, et qui doit, à sa mort, disparaître en fractions imper-
» ceptibles et aller grossir le patrimoine de quelques familles
» étrangères? Comment osera-t-il se livrer à des spéculations
» d'amélioration qu'il peut ne pas achever, et que personne
» après lui ne continue? Qui avancera les fonds nécessaires
» au risque de se voir ballotté entre de nombreux héritiers? Les
» enfants ne diront plus, comme leur père lui-même a dit : Ce
» sont les arbres que mon père a plantés, les champs qu'il a
» défrichés, la fontaine qu'il a creusée ; il ne restera plus de
» monument de l'intelligence et des labeurs du père (1) ». Tous ces arguments ne s'appliquent-ils pas aussi bien à l'ouvrier des villes qu'à celui des champs? L'ouvrier des villes qui veut se rendre propriétaire de son *home*, ne raisonne-t-il pas comme celui des campagnes qui veut devenir propriétaire de son champ ?

Une réaction s'impose donc à la fois et contre le principe de l'égalité entre héritiers et contre le principe du partage forcé, deux principes qui, d'ailleurs, n'en font qu'un au point de vue des conséquences, car tous deux aboutissent à ce troisième inconvénient : la licitation.

3° *Licitation*.— Il est vrai que, dans certains cas, les héritiers peuvent s'entendre à l'amiable relativement à l'attribution à l'un d'eux de la maison paternelle ; il est certain que des héritiers pleins de bonne volonté peuvent quelquefois arriver à un partage amiable de la succession, sans avoir recours à la justice. Mais, ce sont les cas les plus fréquents, s'il se trouve parmi eux des mineurs ou des incapables, ou si, à la suite de quelque discorde, l'un d'eux, pour vexer les autres, ne

---

(1) Vicomte de Bonald, *La famille agricole et industrielle et le droit d'aînesse.*

veut pas entendre parler d'un partage amiable, il faut recourir à la vente en justice. Or, la licitation est préjudiciable à un double point de vue : elle fait sortir de la famille la maison paternelle ; elle entraîne la perte d'une partie de l'actif successoral à cause des formalités coûteuses qu'elle exige.

On peut évaluer approximativement et sans exagération l'échelle des frais occasionnés par les licitations, de la façon suivante :

Pour les ventes au-dessus de 10,000 fr., les frais absorbent 2,28 °/₀ ; pour les ventes de 5,000 fr. à 10,000 fr. ils absorbent 8,97 °/₀ ; pour les ventes de 2,000 fr. à 5,000 fr. ils absorbent 15,17 °/₀ ; pour celles de 1,000 fr. à 2,000 fr. ils absorbent 25,94 °/₀ ; enfin pour celles de 500 fr. à 1,000 fr. ils absorbent 49,92 °/₀. Et pour un immeuble au-dessous de 500 fr. ils s'élèvent à 126,85 °/₀. C'est alors le dépouillement augmenté d'un rapport pour l'infortuné héritier. Il est vrai qu'une loi du 23 octobre 1884 est venue corriger dans une certaine mesure ces défectuosités criantes ; mais elle ne s'applique qu'aux immeubles d'une valeur inférieure à 2,000 fr. ; or, les habitations ouvrières sont toutes d'une valeur supérieure à ce chiffre.

Dans l'exposé des motifs de la loi qui nous occupe, le rapporteur s'élevait avec indignation contre la nécessité de la vente. « Nous ne proposons pas, disait-il, de remanier de fond en comble notre législation successorale. Ce que nous voulons éviter avant tout, c'est la vente à des étrangers de la maison péniblement acquise par le père de famille et surtout la vente judiciaire avec les frais qu'elle comporte. Pour atteindre ce but, il suffit, à nos yeux : 1° de supprimer le partage entre cohéritiers mineurs en l'ajournant jusqu'à l'époque où tous auront atteint l'âge de la majorité ; 2° de permettre aux cohéritiers de reprendre sur estimation la maison paternelle

» amiablement, de façon à réduire le nombre des cas où il y » aurait lieu à licitation judiciaire (1) ».

Ce qui prouve d'ailleurs mieux que toute autre chose que le pays souffre de cette législation, c'est que les populations n'ont pas été longtemps à revenir à leurs anciennes coutumes et à tourner les dispositions du Code : « *quid leges sine moribus ? vanæ proficiunt* ». Le mot de Tacite est toujours vrai. D'un autre côté, législateurs et économistes n'ont pas cessé de signaler les défauts de l'institution et de réclamer des réformes.

« Ce qui règne dans le Midi, écrivait Le Play en 1867, ce n'est pas la transmission intégrale, c'est une lutte ruineuse de ce sage principe contre les agents du partage forcé ». Dans le Plateau Central, « la transmission héréditaire des immeubles » se fait en général de la façon suivante : le fils aîné reçoit un » majorat du quart de la succession et garde les immeubles, » sauf à payer ses cohéritiers en argent (2). » Dans le Rouergue, le fils aîné est l'héritier par excellence. Il en est de même dans le Tarn. Dans les Pyrénées, dit Baudrillart, « le plus sou- » vent, l'aîné ne quitte pas la maison paternelle, et il est favo- » risé en ce qui regarde la succession. A la mort du père, il » prend sa place et obtient du reste de la famille les mêmes » égards que le chef de son vivant » (3). Nous ne saurions, sans donner une importance hors de proportion à cette partie de notre sujet, nous étendre davantage sur ces exemples. Il ne nous paraît pas utile de les multiplier ; nous les croyons suffisants pour démontrer qu'une réforme s'impose dans la transmission des biens par succession.

Nous en sommes ainsi arrivé à examiner dans quelles

---

(1) *Journal Officiel,* annexes 1892, pp. 543 et suiv.

(2) Baudrillart, *Les populations agricoles de la Lozère.*

(3) Baudrillart, *Les populations agricoles de l'Ariège* (compte rendu de l'Académie des Sciences morales et politiques, juillet 1892).

mesures la loi du 30 novembre 1894 est venue porter remède à cet état de choses défectueux. Cette loi marque un pas vers une réforme plus importante, qui changera peut-être notre système successoral tout entier : « La réforme que nous demandons, disait M. Siegfried dans la proposition de loi, a été élaborée il y a longtemps. Le principe était accepté par un projet de loi présenté à la fin de l'Empire, et dont la discussion n'a été arrêtée que par les évènements de 1870. La réforme partielle que nous réclamons est pleinement justifiée par l'intérêt social que mérite tout ce qui peut améliorer le sort des travailleurs et par le taux exorbitant des frais de licitation des petits héritages non divisibles. Plus tard on pourra en faire le droit commun ».

La réforme, si timide qu'elle soit encore, mérite donc d'attirer notre attention. Nous allons l'examiner en détail.

CHAPITRE II

DÉROGATION AU DROIT COMMUN SUCCESSORAL

« Lorsqu'une maison individuelle construite dans les con-
» ditions édictées par la présente loi, figure dans une succes-
» sion, et que cette maison est occupée, au moment du décès
» de l'acquéreur ou du constructeur, par le défunt, son conjoint,
» ou l'un de ses enfants, il est dérogé aux dispositions du
» Code civil, ainsi qu'il est dit ci-après ».

Tel est le texte du premier paragraphe de l'art. 8 de la loi du 30 novembre 1894. Bien que cet article n'ait pas soulevé soit à la Chambre, soit au Sénat, des discussions aussi vives que celles qui ont été suscitées par le vote de quelques autres dispositions de la loi, il a cependant subi quelques modifications avant de devenir définitif.

L'art. 11 de la proposition de loi, empruntant ses dispositions à la loi belge du 9 août 1889, était ainsi conçu :

« Lorsqu'une maison individuelle figure dans une succes-
» sion dévolue aux descendants, et que cette maison est
» occupée, au moment du décès, par le défunt, son conjoint,
» ou l'un de ses enfants, il est dérogé, etc... ».

L'ensemble de ces dispositions fut admis intégralement par la Chambre des députés ; mais le Sénat lui fit subir successivement trois modifications qu'il est utile d'analyser pour mieux comprendre l'esprit de la loi.

La Commission du Sénat apporta une première modification au texte adopté par la Chambre. Celui-ci ne visait que les maisons individuelles construites ou aménagées « par les sociétés prévues à l'art. 7 », c'est-à-dire la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse nationale des retraites, la Caisse d'assurances en cas de décès et d'accidents, les Caisses d'épargne. La commission du Sénat ajouta : « par les intéressés eux-mêmes, par les Caisses d'épargne, ou par.., etc. »

Le même texte adopté par la Chambre des Députés ne visait que les cas de successions dévolues aux descendants. Cette restriction ne se comprenait guère; en effet, la loi qui protégeait l'époux survivant contre une éviction lorsqu'il se trouvait en présence des enfants, lui enlevait toute protection lorsqu'il était en présence de collatéraux. N'était-il pas logique de protéger le conjoint dans ce dernier cas, sinon plus, du moins autant que dans le premier? Rien ne justifiait donc cette limitation ; aussi la Commission du Sénat retrancha-t-elle ces deux mots « aux descendants », donnant ainsi à la loi toute la portée qu'elle doit avoir.

Dans sa séance du 16 février 1894, sur la proposition de M. Diancourt, rapporteur, le Sénat supprima les mots « par les Caisses d'épargne », se réservant de régler la question le jour où s'ouvrirait le débat sur la loi organisant et réglementant les Caisses d'épargne elles-mêmes.

Enfin dans l'intervalle qui sépara la première et la seconde délibération, un nouveau texte fut rédigé par la Commission, dans le même sens que les rédactions précédentes, mais apportant quelques modifications à leur mise en application. Le Sénat l'adopta sans discussion dans sa séance du 8 novembre 1894 : c'est l'art. 8 de la loi.

§ 1er. — **Conditions générales d'application de l'article 8.**

Le texte de l'article 8 de notre loi n'est pas très explicite : « Lorsqu'une maison individuelle, construite dans les conditions édictées par la présente loi.... » Qu'est-ce que ces conditions édictées par la loi ?

Il est intéressant de se reporter aux travaux préparatoires et de constater l'amélioration qui a été apportée, dès le début, au texte primitif. La proposition de loi presentée au Sénat ne s'occupait que des habitations ouvrières proprement dites. La loi n'était applicable qu'aux maisons appartenant aux ouvriers industriels ou agricoles, aux employés ou aux artisans.

La Commission du Sénat, allant encore plus loin, ne voulait faire bénéficier des dispositions de la loi que « les employés, artisans, ouvriers agricoles ou industriels, vivant principalement de leur travail ou d'un salaire, et n'étant propriétaires d'aucune maison, ni d'aucune propriété non bâtie d'une valeur supérieure à mille francs ».

Le caractère trop étroit de ces dispositions n'échappa point au Sénat, et, lors de la discussion de la proposition de loi, le titre même fut changé ; au lieu de : « proposition de loi relative aux habitations ouvrières », on adopta : « proposition de loi relative aux habitations à bon marché ».

Aussitôt M. Buffet réclama, au nom de la logique, d'apporter le même changement dans le corps de la loi. Comment, disait-il en substance, après avoir modifié le titre de la loi et avoir refusé le titre d'habitations ouvrières, avez-vous mis ces mêmes mots dans la loi ? Alors voici une pauvre femme qui n'est point ouvrière, mais qui n'a qu'un revenu inférieur au salaire d'un ouvrier, et vous la repoussez ! Un militaire retraité ne pourra pas non plus jouir des faveurs de votre loi ! L'art. 1er dit encore que l'ouvrier ne devra posséder aucune propriété bâtie quel-

conque — ce qui se comprend — et aucune propriété non bâtie supérieure à 1000 francs. C'est exclure, par là, la plupart des ouvriers agricoles ; presque tous, en effet, ont un champ qui vaut plus de 1000 francs. Le défaut de cette loi est de procéder par énumération étroite ; il convenait de laisser de côté toutes ces catégories et de procéder par dispositions générales et de droit commun.

Ces observations étaient par trop justes. La commission chargée d'examiner la proposition de loi ne put que les approuver, et, lors de la seconde lecture, il n'existait plus aucune de ces restrictions. « Nous n'avons imposé qu'une seule condition, dit le rapporteur, c'est que le bénéficiaire appelé à jouir des avantages de la loi ne fût pas déjà propriétaire d'une maison. »

D'autre part, comme l'immeuble lui-même était appelé à jouir de certains avantages, de certaines immunités fiscales, il était indispensable de limiter le champ d'application de la loi relativement aux immeubles, comme on l'avait fait relativement aux personnes.

Il nous faut donc examiner ce que la loi a entendu par ces mots : « maison construite dans les conditions édictées par la présente loi ». Pour cela, reportons-nous à l'art. 5. D'après cet article, les avantages concédés par la présente loi s'appliquent exclusivement aux immeubles dont le revenu net imposable à la contribution foncière, déterminé conformément à l'art. 5 de la loi du 8 août 1890, ne dépasse pas de plus d'un dixième :

Dans les communes au-dessous de 1,000 habitants	fr. 90
— — de 1,001 à 5,000 —	— 150
— — de 5,001 à 30,000 —	— 170
— — de 30,001 à 200,000 habitants et dans celles qui sont situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris	— 220

Dans les communes de 200,001 habitants et au-dessus . . . . . fr. 300
A Paris. . . . . — 375

A ces précisions de l'art. 5 il faut encore ajouter celles qui sont fournies à la fois par la loi du 31 mars 1896 et par le décret du 31 septembre 1895.

L'article 2 de la loi du 31 mars 1896 dispose que « pour la détermination des revenus qui servent à l'application de l'art. 5 de la loi du 30 novembre 1894, ne seront pas comprises dans la valeur locative des immeubles, les charges de salubrité (eau, vidange, etc.) et d'assurance contre l'incendie ou sur la vie, dont le propriétaire fait l'avance et qu'il recouvre en les mettant, par le bail, sur le compte du locataire ». Et, pour ne laisser subsister aucune équivoque, aucun doute sur la catégorie d'immeubles ainsi désignés, l'art. 50 du décret du 21 septembre apporte de nouvelles précisions, que par analogie nous appliquerons à l'art. 8 de la loi du 30 septembre 1894. D'après cet art. 50, les avantages accordés par la loi sont exclusivement applicables aux maisons dont la valeur locative augmentée des charges imcombant au propriétaire, ne comportera pas, pour l'intégralité de ces maisons, ou pour chacun des logements les composant et destinés à être loués séparément, des chiffres supérieurs à ceux indiqués ci-dessous pour chaque catégorie de communes :

Dans les communes de 1,000 habitants et au-dessus fr. 132
— — 1,001 à 5,000 habitants . — 220
— — 5,001 à 30,000 — — 250
— — 30,000 à 200,000 et dans celles situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris . . . . . — 323

Dans les communes de 200,000 habitants et au-dessus. . . . . fr. 440

A Paris. . . . . — 550

En somme, c'est à ce dernier tableau que, dans la plupart des cas, il faut se référer pour savoir quelles habitations doivent bénéficier de la loi.

En effet, l'usage est que le prix des loyers portés sur les baux soit égal à la valeur locative de l'habitation augmentée des charges de salubrité (eau, vidange, etc.), primes d'assurance contre l'incendie, éclairage, etc. Par conséquent, si, dans une commune de 1,000 habitants ou au-dessous, une habitation se trouve être louée pour un prix de 132 francs, elle rentrera dans la catégorie de celles qui sont appelées à jouir des avantages de la loi.

Mais une difficulté pourra naître justement au sujet de la population de la commune ; en effet, au moment où le propriétaire a fait construire son habitation, le dernier dénombrement indiquait 900 habitants, par exemple ; et au moment de son décès, un nouveau dénombrement en accuse 1,100 ; il est évident que l'habitation ne rentrera plus dans les conditions prévues, et que l'on ne pourra plus appliquer l'art. 8 de la loi du 30 novembre. En sens inverse, si une maison qui ne remplissait pas les conditions voulues lors de sa construction se trouve les remplir lors du décès de son propriétaire, les successeurs pourront invoquer les dispositions de l'art. 8.

En résumé, toute habitation dont la valeur ne dépasse pas les maxima que nous venons d'indiquer, dont le propriétaire n'est possesseur d'aucune autre maison, et qui est occupée soit par celui-ci au moment où il meurt, soit par sa femme, soit par un de ses enfants, bénéficie de la loi, *quelle que soit d'ailleurs l'époque à laquelle elle a été construite.*

M. Siegfried a insisté sur ce dernier point lorsque la loi votée

par le Sénat est revenue devant la Chambre des Députés. Le principe de la non-rétroactivité des lois ne saurait, en effet, s'appliquer ici. Nous sommes en matière successorale; or, de même que le testateur peut, à son gré, modifier ses dispositions testamentaires jusqu'au jour de son décès, de même la loi peut changer le régime successoral qu'elle avait antérieurement établi. Les modifications qu'elle apportera aux règles du partage pourront être appliquées du moment que le décès sera postérieur à la promulgation de la loi. Cette difficulté, d'ailleurs, si toutefois elle pouvait subsister, est aujourd'hui tranchée par l'art. 3 de la loi du 31 mars 1896, qui est on ne peut plus explicite.

Cette première difficulté vaincue, notre texte nous suscite encore un autre embarras ; il ne prévoit, en effet, que le décès de l'acquéreur ou du constructeur de la maison. Est-ce à dire qu'il ne s'appliquera pas au cas où le conjoint de l'acquéreur viendrait à décéder, l'immeuble appartenant, bien entendu à la communauté ?

Malgré l'argument que l'on pourrait tirer du texte, il ne nous semble pas possible qu'il y ait à faire une distinction entre ces deux cas. Il importe peu que la communauté soit dissoute par la mort du mari ou de la femme ; dans l'une et l'autre hypothèses les mêmes intérêts sont en jeu et réclament la même protection de la loi. Il n'y a là qu'une omission du législateur ; ce sera le devoir de la jurisprudence de la réparer.

Enfin, une dernière difficulté se présente, qui est celle-ci : les avantages de l'article 8 peuvent-ils être réclamés par les successeurs irréguliers du défunt, légataires universels ou enfants naturels ? Le texte ne distingue pas ; il emploie les mots de « descendants, enfants, héritiers, intéressés, ayants-droit », bien qu'ils n'aient pas la même signification, de sorte que rien ne peut contribuer à nous aider à trancher la question ;

c'est seulement dans l'esprit de la loi que nous pourrons trouver la solution.

Il est vrai qu'on pourra faire valoir, pour soutenir l'affirmative, que toutes les personnes appelées au partage doivent jouir des mêmes avantages ; que puisque la loi n'exclut pas formellement les successeurs irréguliers, on ne doit pas être plus sévère qu'elle, et faire une distinction là où elle n'en fait pas.

Cependant nous ne saurions nous ranger à cette opinion. Pour nous, le but de la loi est la protection de la famille, cela ressort clairement du texte même de la loi et de l'ensemble des travaux préparatoires ; or, la protection de la famille n'est pas en jeu, lorsqu'il s'agit de légataires universels.

Quant aux enfants naturels reconnus, la loi ne les vise pas non plus. Faudra-t-il leur refuser les avantages qu'elle offre aux enfants légitimes ? M. Jules Challamel, dans le commentaire qu'il a fait de l'article 8 de la loi du 30 novembre, conclut formellement à l'exclusion des enfants naturels. Le législateur, dit-il, ne s'est pas occupé d'eux ; il n'a pas voulu déroger au droit commun en leur faveur ; il n'y a dérogé qu'au profit de la famille légitime.

Lorsque M. Jules Challamel écrivait son commentaire, c'était longtemps avant que fut promulguée la loi de 1896 relative aux droits des enfants naturels sur la succession de leurs père et mère ; son opinion pouvait se discuter. Mais aujourd'hui que l'article 8 de cette loi nouvelle considère l'enfant naturel, quant à la quotité du droit, comme un enfant légitime, la solution de la question ne saurait faire aucun doute. Il est évident que les avantages de la loi sur les habitations à bon marché sont applicables aux enfants naturels. Par là, se trouve comblée une lacune que le législateur de 1894 avait laissée dans sa loi. Les statistiques accusent malheureusement un nombre toujours grandissant d'enfants naturels dans les

familles ouvrières ; il eût été bien regrettable que tant de personnes n'eussent pas bénéficié des nouvelles dispositions (1).

Les conditions d'application de l'article 8 de notre loi étant bien délimitées au point de vue des immeubles et au point de vue des personnes, il nous faut examiner de quelle façon il organise la transmission par succession des habitations à bon marché.

§ II. — De la transmission par succession des habitations à bon marché.

Les dispositions fondamentales de l'article 8 peuvent se ramener aux suivantes : tout héritier peut exiger le maintien de l'indivision ; — il peut réclamer l'attribution de la maison sur estimation ; — les droits des parties sont réglés par le juge de paix. Tel est l'ordre dans lequel nous allons étudier notre article. Il ne nous restera plus ensuite qu'à indiquer la procédure à suivre pour appliquer ces dispositions, procédure qui a été réglée par les articles 38 et 49 du décret du 21 septembre 1895 portant règlement d'administration publique.

1° Maintien de l'indivision. — « Si le défunt laisse des descendants, l'indivision peut être maintenue, à la demande du conjoint ou de l'un de ses enfants, pendant cinq années à partir du décès ». (Art. 8, 1°).

Désormais donc, la formule de l'art. 815 du Code civil perd son caractère absolu. Il n'est plus vrai que nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision, et que le partage peut

---

(1) Pour ce qui est des enfants adoptifs, la question ne se pose même pas, l'art. 350 du C. civ. leur accordant « les mêmes droits que ceux qu'y aurait l'enfant né en mariage. »

toujours être provoqué nonobstant prohibitions et conventions contraires.

Si l'intérêt de la famille l'exige, l'état d'indivision peut être maintenu sur la demande de l'un des cohéritiers contre les autres qui réclameraient le partage.

L'article 8 prévoit trois hypothèses : le défunt laisse des enfants majeurs, ou bien il laisse des enfants mineurs, ou bien il ne laisse pas d'enfants.

1° Si le défunt ne laisse que des enfants majeurs, le conjoint survivant ou l'un des enfants peut demander le maintien de l'indivision pendant cinq ans. La loi dit : « A la demande du conjoint ou de l'un de *ses* enfants » ; il est évident que cette rédaction est défectueuse. Il ne s'agit ici que des enfants du *de cujus* et non pas de ceux que pourrait avoir le conjoint survivant d'un autre lit ; ceux-là n'ont absolument rien à voir dans le cas qui nous occupe.

2° S'il se trouve des mineurs parmi les enfants du *de cujus*, « l'indivision pourra être continuée pendant cinq années à » partir de la majorité de l'aîné des mineurs, sans que sa » durée totale puisse, à moins d'un consentemment unanime, » excéder dix ans ».

Ce paragraphe de l'article 8, assez clair par lui-même, provoque peu d'explications. Il y a lieu pourtant de se demander si, les parties fournissant un consentement unanime, l'indivision pourra durer indéfiniment, et si, par conséquent, on peut renoncer pour toujours au droit de demander le partage, ou bien alors de quelle façon il pourra être mis fin à l'indivision, si les héritiers ne s'accordent pas sur ce point.

Tout d'abord, il ne nous paraît pas possible que le législateur ait pu admettre que les héritiers puissent abdiquer à tout jamais le droit de sortir de l'indivision. Quelque avantage qu'elle puisse offrir dans certains cas, l'indivision forcée ne peut être qu'une situation provisoire appelée à finir. Rien ne

serait plus désavantageux que de vouloir remplacer le régime de la propriété individuelle par une espèce de communisme familial.

Si l'on se reporte aux travaux préparatoires, on voit que la première rédaction de notre article était ainsi conçue : « Si » parmi les ayants-droit se trouvent un ou plusieurs mineurs, » l'indivision peut être maintenue jusqu'à leur majorité ». On peut en déduire que l'extrême limite de l'indivision serait l'époque de la majorité du plus jeune des héritiers.

Mais nous ne pouvons accepter cette manière de voir. Sans doute, le texte primitif contenait ce délai maximum ; mais il n'a pas été maintenu ; on ne peut avoir la prétention de le faire revivre. Pour nous, il nous semble qu'on doit interpréter la loi de la façon suivante : s'il y a des mineurs parmi les héritiers, l'indivision pourra être continuée pendant cinq ans à partir de la majorité de l'aîné des mineurs ; mais sa durée totale ne pourra pas dépasser dix ans ; cependant si toutes les parties y consentaient, l'indivision pourrait être maintenue jusqu'à ce que l'aîné des mineurs fût majeur. Mais les mots, « *à moins d'un consentemment unanime* » ne permettent pas d'allonger le terme fixé par la loi ; celle-ci ne parle que de la majorité de l'aîné des mineurs, et non pas du plus jeune des héritiers ; s'il y a consentement unanime, l'indivision peut durer jusqu'à ce que l'aîné des mineurs soit devenu majeur, la loi ne dit pas autre chose. Et les mots *à moins d'un consentement unanime* ne signifient nullement que les héritiers peuvent s'engager à rester indéfiniment dans l'indivision. Un tel pacte serait trop en désaccord avec notre système successoral, pour pouvoir être valable du moment que la loi ne l'a pas prévu expressément. Il nous semble donc qu'on peut suppléer de la façon suivante au silence de la loi : ·

Si les parties s'étaient engagées à maintenir indéfiniment l'état d'indivision, cette clause serait nulle, et l'un quelconque

des héritiers pourrait toujours provoquer le partage. Toutefois, dans ce cas, les autres parties pourraient demander le maintien de l'indivision pendant un laps de cinq ans à partir de la demande en partage, à condition cependant que le juge de paix en reconnaisse l'utilité. Cette solution nous paraît être d'accord, d'une part, avec l'esprit général de notre régime successoral, qui répugne à l'indivision forcée, et d'autre part avec le système de la loi du 30 novembre 1894, qui admet l'indivision forcée lorsqu'elle est nécessaire aux intérêts des parties.

Enfin notre paragraphe ne s'occupe pas du cas où parmi les héritiers se trouveraient des petits-enfants représentant leurs père ou mère décédés. Faudra-t-il l'étendre à cette hypothèse? Nous le pensons : la loi employant à plusieurs reprises le mot de descendants, cela nous permet de supposer que notre opinion doit être la bonne ; et d'ailleurs, qu'il s'agisse d'enfants ou de petits-enfants, les raisons de décider sont les mêmes.

3° « Si le défunt ne laisse pas de descendant, l'indivision pourra être maintenue pendant cinq ans à compter du décès, à la demande et en faveur de l'époux survivant... ». La loi prévoit l'hypothèse où le *de cujus* étant mort sans enfants ou petits-enfants, son conjoint se trouve en présence soit d'ascendants, soit de collatéraux, soit de légataires universels; dans ce cas, le conjoint survivant peut dèmander que l'indivision soit maintenue pendant cinq ans. Mais c'est seulement en sa faveur qu'elle peut l'être, ce qui veut dire que ses cohéritiers ne sauraient bénéficier de cette disposition ; leur situation continue à être régie par l'article 815 du C. civ. Toutefois le conjoint survivant ne peut invoquer cette disposition qu'à une double condition : 1° il faut qu'il soit copropriétaire au moins pour moitié de la maison ; peu importe, d'ailleurs, le point de départ de ses droits de propriété, qu'il les doive à une libéralité de son conjoint, s'il s'agit d'un propre, ou qu'il les doive à sa qualité d'époux commun en biens, s'il s'agit d'un bien de la

communauté ; 2° il faut qu'il se trouve habiter la maison du *de cujus* au moment du décès ; et cette seconde condition semble être d'une grande importance aux yeux du législateur, car elle se trouve rapportée deux fois dans le même article 8.

« Dans ces divers cas, dit la loi, le maintien de l'indivision est prononcé par le juge de paix, après avis du conseil de famille. » La rédaction de cette partie de l'alinéa est défectueuse. Il est exact que dans nos trois hypothèses, le maintien de l'indivision soit subordonné à la décision du juge de paix ; nous aurons plus tard l'occasion d'examiner la compétence de ce magistrat en cette matière. Mais l'avis du conseil de famille ne saurait être requis dans les mêmes trois cas. Nous avons à relever ici une erreur de texte, causée probablement par les remaniements nombreux dont a été l'objet cette partie de l'article au sein des commissions parlementaires. Il est de toute évidence que le conseil de famille ne devra être réuni que dans les seuls cas où des mineurs seront en cause.

De tout ce qui précède ressortent clairement les considérations qui ont fait agir le législateur. Il a voulu que désormais le caprice ou le mauvais vouloir d'un seul ne pût compromettre les intérêts de toute la famille.

A la règle inflexible de l'article 815 du Code civil : « Nul n'est tenu de rester dans l'indivision », il a substitué une formule large et devant se plier aux circonstances : « l'indivision peut être maintenue ». Et, dès lors, s'il est plus avantageux pour les héritiers de procéder au partage, le juge de paix rejette la demande de rester dans l'indivision. Si, au contraire, le maintien de l'indivision demandé par la plupart des cohéritiers paraît devoir offrir plus d'avantages que d'inconvénients, le partage est écarté.

Mais la loi n'interdit pas à ceux que le maintien de l'indivision pourrait léser, d'aliéner à leurs cohéritiers ou même à des étrangers leur part indivise de l'héritage. Si le législateur

a voulu rendre possible le maintien de l'indivision dans des cas où le Code civil ne le permettait pas, il n'est pas allé cependant jusqu'à vouloir obliger tout cohéritier à rester dans l'indivision malgré lui. Mais alors la disposition de l'article 841 du Code civil reste entière, et le retrait successoral peut être exercé contre « *toute personne même parente du défunt qui n'est pas son successible, et à laquelle un cohéritier aurait cédé son droit de succession* ».

Il nous reste à examiner une dernière hypothèse qui peut se présenter lorsque le maintien de l'indivision est demandé. S'il y a des créanciers de la succession qui provoquent le partage, le juge de paix pourra-t-il maintenir l'indivision ?

La loi ne prévoyant pas cette hypothèse, comment faudra-t-il la résoudre ?

Cette question est beaucoup plus complexe qu'elle ne pourrait paraître tout d'abord. En effet, sa solution dépend de la portée que l'on doit donner à l'article 2205 du Code civil. Si l'article 2205 apporte au créancier un droit direct et personnel qui ne peut être mis en échec par aucune convention, il faut décider que les créanciers ont le droit d'exiger du juge de paix le partage de la succession malgré toute opposition. Si, au contraire, le droit conféré par l'article 2205 du Code civil n'est qu'une simple application de l'article 1166 du Code civil, le créancier, en l'exerçant, ne fait qu'emprunter l'action de son débiteur ; or, il ne peut avoir plus de droits que celui-ci ; par conséquent, le juge de paix accueillera favorablement sa demande ou la repoussera suivant ce que l'intérêt de la succession exigera.

Ce dernier système nous paraît devoir mériter la préférence, car c'est celui qui s'accorde le mieux avec l'esprit de la loi qui nous occupe. Et d'ailleurs, il est conforme à la jurisprudence, qui admet que la convention suspensive de partage est opposable aux créanciers personnels d'un cohéritier et les rend

non recevables à provoquer le partage, par application des articles 2205 et 1166 du Code civil, à condition que ces créanciers soient nantis d'un titre postérieur à cette convention (1). Or ici ne peut-on pas dire que les titres des créanciers seront toujours postérieurs à la convention d'indivision, puisque du jour où la maison est construite elle amène la possibilité d'être maintenue indivise par le juge de paix?

2° Attribution sur estimation. — Nous en sommes arrivés maintenant à l'innovation la plus importante de la loi du 30 novembre 1894: l'attribution de la maison sur estimation à l'un des cohéritiers.

Pour sortir de l'indivision, le Code civil ne connaît qu'un seul moyen quand les immeubles de la succession sont impartageables en nature, et ce moyen c'est la licitation. Nous avons fait ressortir déja les inconvénients multiples de ce système rigoureux, qui ne reçoit de tempérament que si toutes les parties sont majeures et unanimes à partager amiablement; nous n'avons pas à y revenir. La loi du 30 novembre 1894 est venue modifier ce régime de la façon la plus heureuse. L'article 8, dans sa seconde partie, combiné avec les articles 38 et suiv. du décret du 21 septembre 1895, laisse à chacun des cohéritiers ainsi qu'au conjoint survivant, s'il est copropriétaire de la maison, la faculté d'empêcher la licitation, en reprenant la maison sur estimation. Ainsi donc, au décès du chef de famille, si, pour une raison quelconque, les intéressés jugent qu'il est préférable de ne pas maintenir l'indivision, chacun d'eux peut, sur sa demande, devenir propriétaire de l'immeuble, sans être obligé de passer par les difficultés de la licitation, alors même qu'il y aurait des mineurs parmi les cohéritiers.

---

(1) Arrêt de la Cour de Toulouse du 16 juin 1889 (D. 1891-2-65).

Cette façon de procéder semble, à première vue, pouvoir prêter le flanc à la critique.

La licitation, en effet, bien qu'elle entraîne avec elle de nombreux embarras, qu'elle nécessite du temps et coûte beaucoup d'argent, n'en est pas moins la meilleure façon de procéder, si l'on veut que l'immeuble soit vendu au plus haut prix.

La publicité dont elle est entourée, les formalités qui sont remplies par des hommes de loi expérimentés, offrent aux intéressés le maximum de garantie. Cependant le législateur n'a pas hésité à réformer cet ancien système et à supprimer radicalement la licitation dans les hypothèses qui nous occupent. Et c'est avec raison. Sans doute en supprimant la publicité des enchères, on risque de ne pas toujours voir estimer la maison à sa valeur maximum. Mais la licitation, elle aussi, ne l'assure pas toujours. Et à supposer même que l'économie assez grande qui résultera de la suppression de toutes les formalités judiciaires ne balance pas la différence entre le prix maximum et le prix d'attribution, le mal sera-t-il si grand ? La question pécuniaire n'est pas ici la seule en jeu. Notre loi est avant tout une loi morale, si l'on peut s'exprimer ainsi. Son but, et cela ressort de tous les travaux préparatoires, est d'assainir les mœurs aussi bien que les habitations, de procurer avant tout à l'ouvrier un foyer propre et riant et dont le bien-être l'éloigne de la fréquentation des cercles et des cafés. Voilà l'intérêt principal qui est en jeu. Peut-on le comparer avec le préjudice purement matériel et plus ou moins problématique dont les enfants pourront se plaindre un jour ?

Et d'ailleurs, si la licitation présente des garanties sérieuses de faire vendre l'immeuble le plus cher possible, notre loi n'a rien négligé, elle aussi, pour arriver autant que possible à pareil résultat. L'estimation ne sera pas faite à la légère, loin de là. Le décret du 21 septembre 1895 est venu combler les lacunes qu'avait laissées la loi du 30 novembre 1894 à cet égard.

Article 16 : « S'il y a contestation sur la valeur de la maison, le juge de paix constate en son procès-verbal le désaccord des parties, surseoit à l'attribution et requiert le comité des habitations à bon marché dans la circonscription duquel est situé l'immeuble, d'en faire l'estimation et de lui en adresser le rapport détaillé.... Au cas où il n'existe pas de comité dans le département, l'estimation est faite par un expert nommé par le juge de paix, au besoin par commission rogatoire. »

Article 47 : « Sur le dépôt du rapport, les parties sont invitées à en prendre connaissance au greffe dans le délai de trente jours, puis convoquées à nouveau devant le juge de paix... A défaut de conciliation, il fixe lui-même, d'après tous les éléments de la cause, le prix de la maison et procède à son attribution ».

Les choses vont donc se passer de la façon suivante :

Au décès du propriétaire de la maison, tous les cohéritiers sont d'accord pour sortir de l'indivision et pour attribuer la maison à l'un d'eux, qui la demande. Mais ils ne s'entendent pas pour fixer le prix qu'il faudra verser pour en devenir propriétaire ; les vendeurs exagèrent la valeur de l'héritage et l'acheteur ne peut en donner qu'un prix inférieur ; c'est d'ailleurs ainsi que dans la pratique on voit le plus souvent se passer les choses.

Les parties vont alors devant le juge de paix, qui dresse un procès-verbal constatant leur désaccord.

Puis, ce magistrat soumet le litige au Comité des habitations à bon marché, dans la circonscription duquel est situé l'immeuble. Le comité doit alors procéder à une enquête et s'entourer de tous les renseignements utiles pour arriver à fixer la valeur réelle de l'immeuble. Il dresse ensuite un rapport détaillé et indique quel doit être, d'après lui, le prix qu'on devra payer la maison. S'il n'existe pas de comité dans le départe-

ment, le juge de paix chargera un expert de dresser le même rapport. Ce rapport est déposé au greffe de la Justice de Paix, et les intéressés ont un délai de trente jours pour en prendre connaissance. Passé ce délai, le juge de paix les convoque à nouveau devant lui et tâche de les concilier sur la mise à prix. Il est plus que probable que, dans la plupart des cas, les parties se soumettront aux conclusions du rapport dressé par le comité, qui offrira le maximum de garantie possible. Mais la loi prévoit aussi le cas où elles ne se mettraient pas d'accord. Le juge de paix s'entourant de tous les éléments de la cause, c'est-à-dire après avoir pris connaissance du rapport, interrogé au besoin les membres du comité, fixera lui-même la mise à prix de la maison et procédera à son attribution. Dans tous les cas, il est bien entendu que ce n'est pas le comité qui fixe définitivement le prix de l'immeuble, c'est le juge de paix.

Il y a lieu de se demander, car le texte ne prévoit pas cette difficulté, si le cohéritier qui a demandé l'attribution de la maison est obligé de se charger de l'immeuble quel que soit le prix fixé par le juge ; est-il lié par son offre?

Nous ne pouvons l'admettre ; il ne faut pas interpréter comme des engagements irrévocables les démarches des parties, sous peine de ne jamais voir l'une d'elles faire la moindre proposition. On ne saurait forcer celui qui demande l'attribution à se charger de l'immeuble pour un prix supérieur à celui qu'il veut y mettre. Il faut assimiler le jugement d'attribution aux jugements ordinaires d'adjudication. Lorsque le rapport aura été déposé, et que le juge de paix aura fixé la valeur de l'immeuble, si le chiffre n'est pas supérieur à l'offre du requérant, celui-ci sera déclaré attributaire; dans le cas contraire, il pourra renoncer à sa demande.

Voilà donc examinée la première hypothèse: les parties sont d'accord pour attribuer la maison à l'une d'elles, mais ne sont pas d'accord sur le prix. Examinons l'hypothèse inverse :

les parties sont d'accord sur le prix, mais l'attribution est demandée par plusieurs. Comment va-t-on les mettre d'accord ?

C'est la loi qui fixe elle-même l'ordre dans lequel il faudra choisir. Tout d'abord la préférence est donnée « *à celui que le défunt a désigné* », et c'est bien naturel. Qui mieux que le chef de famille sera à même de désigner celui qui doit le remplacer dans la maison? En second lieu, la loi appelle le conjoint survivant, s'il est copropriétaire de la maison au moins pour moitié.

Par conséquent, si le défunt n'a désigné personne, le conjoint sursuivant, copropriétaire pour moitié, a le droit d'exiger pour lui l'attribution de la maison. Le législateur, ici encore, a fait preuve de beaucoup de logique. Quand le défunt a choisi un de ses héritiers spécialement pour garder la maison, rien de plus juste que de respecter sa volonté ; il devait avoir pour cela de sérieux motifs. Mais s'il ne l'a pas fait, soit parce que la mort ne lui en a pas laissé le temps, soit parce qu'il a compté sur l'accord de sa famille, soit pour tout autre motif quelconque, ne semble t-il pas que c'est à son conjoint qu'il faut penser tout d'abord pour attribuer la maison, lui qui en général a partagé dès le premier jour les soucis qu'entraîne toujours la propriété, qui a participé à l'achat de l'immeuble par ses économies ou par sa dot? Le législateur ne pouvait trop faire pour le conjoint survivant.

Il n'a peut-être même pas fait assez. En effet, il aurait fallu que le survivant des époux pût rester en possession de la maison jusqu'à son décès. Dans la majorité des cas, l'époux survivant n'est plus jeune, bien souvent c'est un vieillard ; il ne pourra donc plus compter sur ses forces pour parvenir à économiser un capital suffisant pour remplir ses cohéritiers de ce qu'il pourra leur devoir. Il se verra donc souvent forcé de ne pas bénéficier de la loi. N'aurait-on pas pu, donnant plus d'extension à la loi, reculer le partage des biens communs

jusqu'à la mort du survivant et laisser à celui-ci l'usufruit de toute la part de communauté à laquelle il ne succède pas? On aurait pu, par exemple, fixer dans la loi ce dont l'article 1525 du Code civil fait une convention matrimoniale expresse,et dire que « la totalité des biens de la communauté appartiendra au survivant des époux, à moins de convention contraire ».

« Toutes choses égales, continue notre article 8, la majo-» rité des intéressés décide. A défaut de majorité, il est procédé » par voie de tirage au sort ». Ici donc pas de difficulté. Il faut supposer que le *de cujus* n'a pas désigné son successeur, que le conjoint survivant ne désire pas user de la faculté que lui donne la loi, et que plusieurs cohéritiers demandent l'attribution de la maison. Dans ce cas, les intéressés tâchent de se mettre d'accord sur le point de savoir quel est celui des prétendants qui est le plus digne de jouir de cette faveur, quel est celui qui offre le plus de garanties de continuer la bonne gestion de la maison paternelle. S'ils ne peuvent s'entendre, c'est le sort qui doit décider pour eux.

Toutes ces formalités ont lieu en présence du juge de paix (art. 45 du décret du 21 septembre 1895).

Examinons maintenant une autre hypothèse qui pourra souvent se présenter, et supposons que toutes parties étant présentes devant le juge de paix, il y a désaccord sur le point de savoir s'il est plus opportun de maintenir l'indivision que de prononcer l'attribution. Laquelle de ces deux solutions devra être préférée? La loi du 30 novembre 1894 n'avait pas prévu ce conflit ; mais le décret a comblé la lacune.

Que dit l'art. 44 du décret? « Le juge de paix prononce le maintien de l'indivision..... *à moins que l'attribution de la maison ne soit demandée par quelqu'un des héritiers ou le conjoint survivant* ». Ainsi donc, il ne peut y avoir de doute : l'attribution doit être préférée à l'indivision. Il faut se garder ici de faire une confusion qui pourrait facilement se produire.

Nous avons dit qu'en vertu de notre nouvelle loi, le maintien de l'indivision pouvait être prononcé à la requête d'un seul cohéritier contre tous les autres demandant à en sortir, si le Magistrat le juge ainsi (art. 8). Mais il faut faire attention que l'hypothèse prévue par l'art. 8 est celle où le partage est demandé, et non pas l'attribution ; l'article 8 ne prévoit nullement le cas où l'attribution est demandée à l'encontre de l'indivision.

Il peut se faire, par exemple, que l'un des cohéritiers demande le maintien de l'indivision pendant un certain temps, qui lui permettra de se rendre propriétaire de la maison ; sa demande est bien plus conforme au but de la loi que celle des autres cohéritiers qui veulent partager immédiatement et préfèrent voir un étranger s'emparer du toit paternel, pourvu qu'ils touchent quelque argent. Dans ce cas, rien de plus juste que de préférer le maintien de l'indivision au partage. Mais dans l'autre hypothèse, celle que ne prévoit pas la loi de novembre 1894, mais qui est prévue par le décret, rien de plus juste que de préférer l'attribution à l'indivision.

S'il vaut mieux demeurer quelque temps dans l'indivision que de se laisser dépouiller par des étrangers, il vaut encore mieux attribuer la maison à l'un des cohéritiers que de demeurer dans l'indivision. C'est en vain que l'on voudrait prétendre que l'art. 8 ne permet de faire aucune restriction aux pouvoirs du juge de paix ; en laissant aux intéressés la *faculté* de reprendre la maison sur estimation, la loi leur donne un droit incontestable.

Sans doute, nous avons reconnu que l'indivision offre des avantages. Elle peut permettre aux cohéritiers d'attendre la majorité de tous pour procéder à un partage à l'amiable ; elle peut permettre le maintien dans la famille d'un bien qui serait une charge trop lourde pour un seul. Mais quand on peut en sortir sans passer par les formalités d'un partage judi-

ciaire, quand il y a possibilité de maintenir l'immeuble dans la famille, pourquoi hésiterait-on à sortir de l'indivision ?

Certes, il faut bien se garder de croire que l'indivision forcée est le seul moyen d'empêcher les difficultés qui naissent au décès du chef de famille. Bien souvent les communistes qui sont restés volontairement en état d'indivision, alors même qu'ils sont remplis des meilleures intentions les uns à l'égard des autres, ne s'entendent pas à gérer leurs intérêts.

Comment imaginer que l'accord soit assuré, quand l'indivision aura été prononcée par la justice ? Or, sera-t-il possible de gérer convenablement un bien si les propriétaires ne parviennent pas à s'entendre? Si l'indivision offre quelquefois des avantages, il faut l'avouer, elle apporte aussi ses inconvénients. Ce n'est pas un état qui est fait pour durer, ni qu'il faut prolonger par la force ; ce n'est qu'un état transitoire qui doit faire place le plus tôt possible à une situation définitive et meilleure.

Ainsi donc, il faut reconnaître la sagesse du législateur, qui a préféré l'attribution à l'indivision, le définitif au provisoire.

Mais une fois la valeur de l'immeuble établie et l'attribution faite, il reste encore à vaincre une difficulté qui embarrassera souvent l'attributaire.

Il va falloir, en effet, donner à chacun des cohéritiers ce qui lui revient sur le prix de la maison ; il va falloir payer les soultes. Or, la plupart du temps, on sera bien embarrassé pour trouver l'argent nécessaire. Ainsi, par exemple, la maison a été estimée 3,000 francs, et c'est l'époux survivant qui s'en est chargé ; comme il faut supposer qu'il en est déjà propriétaire pour moitié, c'est 1,500 francs dont les héritiers vont pouvoir exiger immédiatement le paiement, sauf cependant à appliquer la loi du 9 mars 1891, en vertu de laquelle le conjoint a droit à l'usufruit du quart de la succession. Si on ajoute à cela les droits de succession et de soulte, on se rendra compte

aisément de la difficulté qui surgira ; où trouver cet argent ?

Et encore est-ce là l'hypothèse la plus favorable ; car, si c'est à l'un des héritiers que la maison a été attribuée, en supposant que le *de cujus* laisse trois enfants et sa femme commune en biens, il faudra payer une soulte de 2.500 francs, soit la valeur des cinq sixièmes du prix de la maison !

La loi du 30 novembre 1894 offre là une lacune. D'autres législations ont su prévoir cette hypothèse et la réglementer d'une façon équitable. C'est ainsi que la loi autrichienne dispose que si les intéressés ne parviennent pas à s'entendre sur les délais, le mode de paiement, etc., le Tribunal décidera équitablement. Dans tous les cas, ajoute-t-elle, l'héritier du *Hof* aura toujours un délai de trois ans.

En présence du silence de notre loi, il faudra chercher d'autres moyens ; il faudra que les cohéritiers s'entendent, ou bien qu'ils empruntent.

Le juge de paix aura justement pour devoir d'engager les parties à se mettre d'accord. Le décret du 21 septembre 1895 lui trace sa mission, lorsqu'il dit (art. 45) : « Il est dressé » procès-verbal de l'attribution, *ainsi que des conventions* » *relatives au paiement des soultes et autres conditions acces-* » *soires.* » Et d'ailleurs, il faut espérer que ce magistrat n'aura pas de peine à leur faire comprendre que leurs intérêts seront suffisamment sauvegardés, grâce aux dispositions de l'art. 2109 du Code civil. Au besoin, il leur expliquera en quoi consiste le privilège que la loi accorde aux copartageants et il leur indiquera quelles sont les formalités à remplir et quels sont les délais à observer pour prendre une inscription efficace.

On pourrait même se demander si l'attributaire ne pourrait pas obliger ses cohéritiers à lui accorder un délai pour se libérer en s'appuyant sur la disposition de l'art. 1244 du Code civil, qui dispose que : « les juges peuvent, en considération de la position du débiteur, et en usant de ce pouvoir avec une grande

réserve, accorder des délais modérés pour le paiement et surseoir à l'exécution des poursuites, toutes choses demeurant en état ».

M. Jules Challamel, avec l'autorité qu'il a acquise dans ces questions, a soutenu la possibilité d'assimiler ces deux hypothèses, et d'appliquer à notre cas l'art. 1244 du Code civil. Nous ne croyons pas pouvoir mieux faire que de rapporter ici les paroles qu'il a prononcées au Congrès national des habitations à bon marché tenu à Bordeaux, au mois d'octobre 1895. « La jurisprudence, disait M. Challamel, interprétant la pensée du législateur, exige que le débiteur justifie, d'une part, que ses biens sont suffisants pour satisfaire à ses engagements, et d'autre part, que l'exécution rigoureuse de l'obligation lui causerait un grave préjudice.

» Ne sommes-nous pas précisément dans l'hypothèse prévue? L'immeuble dont l'attributaire acquiert la propriété exclusive n'est-il pas suffisant à l'acquittement de sa dette ? Oui, sans aucun doute, puisque le chiffre de cette dette est d'une fraction seulement de la valeur estimative de l'habitation.....

» D'autre part, n'est-il pas certain que le paiement immédiat des soultes aurait des conséquences désastreuses pour l'attributaire ? La maison serait vendue sur saisie, au lieu de l'être sur licitation ; l'attributaire n'en serait que plus infailliblement ruiné.

» Dira-t-on qu'aux termes de l'art. 1244, un délai de grâce ne peut être accordé que lorsqu'il y a déjà des poursuites commencées ? Ce serait une pure subtilité. Le refus des cohéritiers d'accorder les délais demandés témoigne assez haut de leur volonté d'exercer rigoureusement leurs droits. Comment admettre que la loi ait voulu refuser au débiteur placé sous la menace d'une saisie, le droit de solliciter la veille ce qui lui serait certainement accordé le lendemain.

» Enfin les derniers mots de l'article ne sont point conçus

comme une condition à laquelle devrait être subordonnée l'application de la disposition, mais comme une conséquence de la décision même du juge qui accorde termes et délais et qui ordonne, par suite, qu'il sera sursis à l'exécution du titre ».

Cette opinion nous paraît établie sur des arguments solides et irréprochables, et nous ne pouvons que lui donner la plus entière adhésion.

Si pourtant le juge de paix ne croyait pas devoir accorder à l'attributaire les délais de grâce de l'art. 1244, il resterait encore à celui-ci la ressource de l'emprunt. Pour cela, le meilleur parti qu'il pourra prendre sera de s'adresser aux sociétés de crédit fondées en vue d'encourager la construction des habitations à bon marché. Moyennant un faible intérêt qu'exigeront ces sociétés, l'attributaire paiera immédiatement sa soulte et se libérera envers son prêteur par des acomptes très modiques répartis sur un nombre d'années beaucoup plus long que l'on n'a coutume de le faire ordinairement. Pour garantie, il offrira la subrogation dans le privilège du copartageant ou une hypothèque sur la maison.

3° Juridiction compétente. — Quelle est la juridiction compétente pour trancher les difficultés pouvant s'élever relativement à l'application de l'art. 8 ? C'est le juge de paix. Ce magistrat, en même temps conciliateur et juge, était-il bien désigné pour mettre d'accord les héritiers, pour les éclairer sur leurs intérêts ? N'y aura-t-il pas souvent lieu de craindre que sa tâche ne soit un peu lourde et que le législateur n'ait mis une trop grande confiance en lui ?

Sans doute, dans la plupart des cas, les héritiers trouveront en lui un conseiller éclairé ; mais, bien souvent, n'arrivera-t-il pas que ce magistrat ne sera pas à la hauteur de sa mission? On sait trop quel rôle important joue la politique dans certains

cantons, et il est à craindre que son impartialité n'en soit quelquefois amoindrie.

A cette critique nous en ajouterons une autre, c'est que la loi du 30 novembre 1894 soit encore venue battre en brèche les principes généraux de notre organisation judiciaire. Il existe aujourd'hui une tendance malheureusement trop marquée à étendre la juridiction des juges de paix, des conseils de prud'hommes ; on finira, en pratique, par être débordé de discussions sur la compétence des juges et sur la recevabilité des actions.

Quoi qu'il en soit, la loi désigne le juge de paix pour tout ce qui regarde les conflits relatifs à l'article 8.

Quel sera donc, *ratione loci*, le juge de paix compétent? Sera-ce celui du lieu de l'ouverture de la succession ou bien celui de la situation de l'immeuble? La loi ne le dit pas. Dans la plupart des cas la question ne se posera pas ; la succession s'ouvrira au lieu même de la situation de la maison, puisqu'une des conditions d'application de la loi, c'est qu'au décès, la maison soit occupée par « le défunt, son conjoint ou l'un de ses enfants » ; mais il peut se faire qu'il en soit autrement. Le décret du 21 septembre a réglé la question : le juge de paix compétent est celui du lieu de l'ouverture de la succession. Et c'est avec raison qu'il en a décidé ainsi.

Il est vrai que le juge de paix qui se trouverait près de l'immeuble, serait plus facilement à même d'en estimer la valeur ; mais, par contre, cela pourrait offrir l'inconvénient d'amener des frais de déplacements, quelquefois très élevés, pour les parties intéressées. Le juge de paix du lieu où la succession s'est ouverte sera plus à même de concilier les parties, dont il connaîtra bien souvent les intérêts ; il pourra s'entourer d'une foule de renseignements que l'on ne peut se procurer aisément qu'au lieu de l'ouverture de la succession ; il pourra facilement être fixé sur les divers éléments

composant la succession, tous documents qui doivent entrer en ligne de compte pour accorder ou refuser le maintien de l'indivision. Et pour l'estimation de l'habitation, il n'aura qu'à s'en rapporter au Comité des habitations à bon marché, dans la circonscription duquel elle se trouvera.

Ce Comité se fera un devoir de lui fournir ces renseignements, et son impartialité ne saurait être mise en doute. S'il n'y a pas de Comité dans ce département, le juge de paix fera estimer la maison par un expert de la localité nommé par commission rogatoire (art. 46, décret du 21 septembre).

C'est donc le juge de paix du lieu de l'ouverture de la succession qui sera compétent pour tout ce qui touchera à la maison. C'est lui qui devra faire comprendre aux parties les avantages que leur offre la nouvelle loi ; c'est lui qui décidera si l'intérêt de la famille exige le maintien de l'indivision plutôt que l'attribution, décision grave et qui ne doit être prise que lorsqu'on est bien fixé sur la situation exacte de la famille, tant au point de vue pécuniaire, qu'au point de vue moral ; en un mot, c'est lui qui résoudra toutes ces questions délicates, que nous avons examinées au cours de l'étude de l'article 8. Il devra donc s'efforcer de maintenir autant que possible la paix et l'union au sein de la famille, en usant surtout de tact et de mesure.

Mais si ses avis étaient méconnus, si ses conseils n'étaient pas suivis, il aurait à rendre de véritables jugements, aussi bien sur le fond que sur la recevabilité de la demande. Nous croyons inutile d'insister sur la mission difficile qui lui incombera alors, car la jurisprudence n'est pas encore faite, et les questions de fait et de droit ne manqueront pas !

Il devra surtout se garder de trancher des questions qui ne sont pas de sa compétence, mais bien de celle des tribunaux d'arrondissement. Les juges de paix, en effet, sont uniquement des juges d'exception, et les points litigieux relatifs au

règlement des successions sont de la compétence des tribunaux de première instance, qui seuls peuvent en être saisis.

4° Voies de recours. — Les décisions contentieuses rendues dans ces circonstances par le juge de paix seront-elles susceptibles d'être attaquées par les voies de recours ordinaires et extraordinaires ?

a) *Appel.* — La loi de 1894 et le décret de 1895 sont tous les deux muets sur le point de savoir si la sentence du juge de paix est susceptible d'appel. La question peut donc se discuter, mais l'affirmative nous paraît devoir être adoptée. Les partisans de la négative s'appuient tout d'abord sur le silence de la loi et du décret ; le caractère exceptionnel des dispositions de la loi nouvelle, disent-ils, n'autorise l'application du droit commun que lorsque le texte y renvoie d'une façon expresse.

De plus, le désir de mener les choses rapidement et à peu de frais doit faire rejeter la possibilité de faire appel ; d'une part, en effet, il ne faut pas que le mauvais vouloir de l'un des cohéritiers fasse traîner en longueur une situation que tous les autres sont intéressés à voir se dénouer au plus tôt, et d'autre part il ne faut pas admettre la possibilité de voir s'augmenter les frais de succession dans de trop grandes proportions, sous peine de se mettre en contradiction avec l'esprit de la loi.

Malgré ces considérations, nous n'avons pas hésité à adopter l'opinion contraire, et à reconnaître aux parties la faculté de faire appel de la décision du juge de paix.

En premier lieu, le silence de la loi ne fournit pas un argument valable. En effet, le droit d'appel tient à l'ordre public ; or on ne peut pas s'appuyer sur le silence d'un texte pour conclure qu'un principe d'ordre public est inapplicable ; il faut, au contraire, un texte formel, pour mettre obstacle à l'application d'un principe d'ordre public. Par conséquent,

toutes les fois que l'objet du litige sera supérieur à cent francs, soit qu'il s'agisse du maintien de l'indivision, soit qu'il s'agisse de l'attribution à l'un des cohéritiers, on pourra relever appel, et porter le litige devant le Tribunal civil.

Quant à l'argument basé sur la nécessité de liquider rapidement et sans trop de frais la liquidation de la succession, il a bien peu de valeur. Il ne faut pas que, sous prétexte de mener les choses en très peu de temps, l'attribution de la maison soit faite intempestivement, à un moment par exemple où le plus grand intérêt des parties exigerait le maintien de l'indivision. Les inconvénients que pourraient amener les lenteurs de la procédure seront toujours moindres que ceux que pourrait causer le trop de précipitation. Et pour ce qui est des frais de procédure, il est hors de doute qu'ils n'égaleront jamais les dommages qui pourraient provenir de l'incapacité ou de l'erreur du juge de paix (1).

b) *Opposition.* — Ici pas de discussion possible. Si la loi est muette, le décret est on ne peut plus explicite. L'article 48 stipule que « l'opposition est recevable dans les huit jours de la réception de la lettre » qui contient les décisions qu'aura prises le juge de paix en l'absence des parties non comparantes.

c) *Voies de recours extraordinaires.* — Nous ne pourrions, sans manquer de logique, refuser aux parties les voies de recours extraordinaires, tierce opposition, requête civile, prise à partie, recours en cassation. Pour les mêmes raisons qui nous ont fait admettre le droit de faire appel, nous devons reconnaître que les voies extraordinaires sont ouvertes aux parties.

Il faut espérer que la jurisprudence, appelée à interpréter la

---

(1) Mellet, *Des modifications apportées au Code civil en matière de partage successoral par la loi du 30 novembre 1894.*

pensée du législateur, se prononcera dans ce sens ; et d'ailleurs, les précautions minutieuses qu'a prises la loi de 1894 permettent de supposer qu'en notre matière il y aura peu d'occasions de recourir aux juridictions supérieures.

5° Procédure a suivre. — Pour l'étude de la procédure, qui est réglementée par le décret du 31 septembre 1895, il y a lieu de distinguer le cas où toutes les parties sont majeures et le cas où il y a des mineurs parmi les copartageants.

a) *Toutes les parties sont majeures* — Article 39 : « Le conjoint survivant ou l'héritier qui veut faire prononcer le maintien de l'indivision, ou l'attribution de la maison à son profit, en forme la demande par voie de déclaration au greffe de la justice de paix.

» Cette déclaration doit contenir :

» 1° Les nom, prénoms, profession et domicile du requérant et la qualité en laquelle il agit ;

» 2° Les nom, prénoms, profession et domicile du conjoint survivant et de chacun des héritiers ou successeurs à titre universel, ainsi que de leurs représentants légaux.

» Elle est signée par le requérant et contresignée par le greffier.

» Il est joint un extrait du rôle de la contribution foncière ou un certificat du directeur des Contributions directes, attestant que la valeur locative de la maison ne dépasse pas le maxima déterminé par l'article 50 (1).

---

(1) Voici les maxima prévus par l'article 50 du décret :

Dans les communes de	1,000 habitants et au-dessous . .	132 fr.
—	1,001 à 5,000 habitants	220 »
—	5,001 à 30,000 habitants. . . .	250 »
—	30,001 à 200,000 habitants et dans celles qui sont situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris	323 »

» Le requérant doit, en outre, consigner somme suffisante pour couvrir les frais immédiats de procédure. Le juge de paix en détermine, s'il y a lieu, le montant ».

Voilà le point initial de la procédure.

Rien de plus simple et de moins compliqué. Le législateur a eu d'ailleurs sa tâche bien facilitée par une loi tout à fait récente, à laquelle il a emprunté la plupart de ces dispositions : la loi du 12 janvier 1895 sur la saisie-arrêt des salaires et petits traitements des ouvriers et employés.

Nous voici, dès le début, bien loin des formalités du droit commun ; nous nous passons du ministère des avoués et des huissiers ! L'héritier qui prend l'initiative des formalités n'a qu'à se transporter au greffe de la justice de paix, et là il est mis au courant par le greffier de la manière dont il doit rédiger sa déclaration, qui d'ailleurs est des plus simples ; à l'appui de sa demande, il fournit la preuve que la maison rentre bien dans les conditions exigées par la loi, et il verse une somme, très modique, pour couvrir les frais immédiats de la procédure, sur l'estimation qu'en fait le juge de paix (1).

Dans les communes de 200,001 habitants et au-dessus 440 fr.
A Paris . . . . . 550 »

(1) Article 49 : « Il est alloué :

§ 1er. — Aux greffiers des Justices de paix, frais et déboursés non compris :

1° Pour chaque envoi de lettres recommandées . . . » fr. 50
2° Pour la déclaration faite au greffe tendant au maintien de l'indivision ou à l'attribution de l'immeuble. . . 1 » 50
3° Pour copie de ladite déclaration . . . . . 1 » »
4° Pour la rédaction du procès-verbal d'indivision ou d'attribution . . . . . 1 » 50
5° Pour dépôt du rapport à fin d'estimation de l'immeuble 1 » 50
6° Pour recherche et communication sans déplacement dudit rapport. . . . . » » 50
7° Pour chaque copie de jugement . . . . . 1 » »

On entre, dès lors, dans la seconde phase : le maintien de l'indivision ou l'attribution :

Si toutes les parties sont présentes, les choses vont se passer rapidement ; on procède immédiatement et sans convocation spéciale aux opérations prévues par l'article 44 du décret (maintien de l'indivision ou attribution).

Si tous les héritiers ne se trouvent pas réunis, il faudra les convoquer.

Cette convocation se fera par lettres recommandées, expédiées par le greffier aux intéressés ou à leurs représentants, en suivant les formes et les délais prescrits par les articles 411 et 412 du Code civil. Si l'un des intéressés se trouve n'avoir ni résidence ni domicile connus, le juge de paix, averti par l'une des parties, lui nomme un mandataire spécial, à moins que, conformément à l'article 113 du Code civil, un notaire n'ait été commis pour le représenter.

Au jour fixé, les héritiers se réunissent et tâchent de se mettre d'accord sur le parti à prendre relativement à la maison. S'ils sont tous d'avis de maintenir l'indivision pour un temps déterminé, le juge de paix leur donne acte de leur détermination, sans qu'il soit besoin d'homologation ; s'il y a désaccord, il statue dans les limites fixées par la loi et que nous avons

---

§ 2. — Aux experts chargés de l'estimation de l'immeuble :

1° Par vacation de 3 heures, lorsqu'ils opéreront dans le canton où ils sont domiciliés, ou même hors du canton, mais dans la distance de deux myriamètres . . . . . 5 fr. »

2° Au-delà de 2 myriamètres, en dehors du canton, il sera alloué pour frais de voyage et de nourriture, soit pour l'aller, soit pour le retour, par chaque myriamètre . . . 2 » 50

3° Pour la prestation de serment et pour le dépôt du rapport indépendamment du transport au chef-lieu de canton, dans le cas où il sera dû, aux termes des dispositions qui précèdent . . . . . 2 » »

examinées déjà. De même pour la fixation du prix de l'immeuble, nous ne pouvons que renvoyer aux développements que nous avons eu l'occasion de fournir.

Le juge de paix dresse son procès-verbal constatant que le maintien de l'indivision a été décidé, ou bien que la maison a été attribuée, avec telles ou telles « conventions relatives au paiement des soultes et autres conditions accessoires » (article 45, dernier alinéa).

Il peut se faire que quelques-unes des parties intéressées, quoique dûment averties, n'aient pas comparu.

La marche de la procédure n'en sera pas arrêtée pour cela. Le texte de l'article 45 (1) permet de conclure qu'en pareil cas on suivra le droit commun; le juge de paix donnera défaut contre les parties défaillantes et statuera sur la demande des parties qui comparaissent.

Les décisions du juge de paix rendues par défaut sont notifiées aux parties défaillantes, sous pli recommandé, dans les mêmes formes et avec les mêmes délais que se font les convocations, c'est-à-dire par lettres recommandées et expédiées par le greffier. L'avis de réception de la poste est joint au dossier de l'affaire ; il marque le point de départ du délai de huit jours accordé aux défaillants pour faire opposition (article 48). Si personne ne fait opposition, la sentence du juge de paix n'est plus attaquable que par la voie de l'appel; s'il est fait opposition, tout est remis en question et il faudra tout recommencer.

b) *Il y a des mineurs parmi les héritiers.* — S'il se trouve des mineurs parmi les intéressés, il y a lieu de prendre pour

---

(1) Article 45 : « S'il n'y a pas de contestation sur la valeur de l'immeuble et que toutes les parties soient présentes *ou dûment averties*..., le Juge de paix pourra, etc.

eux les précautions que réclame leur faiblesse, et que la loi ne pouvait se dispenser d'édicter malgré son désir d'activer la procédure.

Article 40. — « Lorsque le défunt aura laissé des héritiers mineurs ayant, au moment du décès, leur domicile dans le canton où la succession est ouverte, le conseil de famille, réuni comme il est dit à l'article 406 du Code civil, sera invité par le juge de paix à donner son avis sur le maintien de l'indivision, si ce maintien est demandé et si l'attribution de la maison n'est pas réclamée ».

Par conséquent, le conseil de famille convoqué « soit sur la réquisition et à la diligence des parents du mineur, de ses créanciers ou d'autres parties intéressées, soit même d'office et à la poursuite du juge de paix du domicile du mineur », décidera s'il y a lieu de demander pour le mineur le maintien de l'indivision ou de l'attribution de la maison. Suivant sa délibération, le tuteur introduira la demande devant le juge de paix ou restera défendeur.

Si la succession s'ouvre dans un canton autre que celui du domicile des héritiers mineurs, le juge de paix du lieu de l'ouverture de la succession adressera à son collègue du canton où s'est ouverte la tutelle, ainsi qu'au tuteur, s'il y en a un, une copie de la déclaration qui aura été faite au greffe par l'un des héritiers, à moins cependant que le tuteur n'ait été plus diligent et n'ait déjà lui-même, avant les autres parties, fait au greffe sa déclaration qu'il entend faire prononcer le maintien de l'indivision ou demander l'attribution. Au reçu de l'avertissement du juge de paix, le conseil de famille se réunira et donnera son avis sur la décision à prendre.

Une fois les formalités remplies, la procédure suivra son cours normal, le mineur étant représenté par son tuteur.

Toutefois, par précaution, et pour éviter toute possibilité de

collusion au préjudice du mineur, l'attribution de la maison ne pourra avoir lieu que sur une estimation faite en justice, c'est-à-dire par le juge de paix qui aura requis le comité des habitations à bon marché, ou, à défaut, un expert, de fournir un rapport détaillé (art. 46, 2^{me} alinéa).

TROISIÈME PARTIE

ETUDE DES AUTRES DÉROGATIONS APPORTÉES AU DROIT COMMUN

CHAPITRE PREMIER

EXONÉRATION DE CERTAINS IMPOTS

Les articles 9 à 13 de la loi du 30 novembre 1894, l'art. 1er de la loi du 31 mars 1896 et le titre IV du règlement du 21 septembre 1895, contiennent une série de dispositions destinées à faciliter la construction des habitations à bon marché, en exonérant soit les constructeurs, soit les immeubles eux-mêmes, de certains impôts de différentes natures. Ces avantages fiscaux peuvent être ramenés aux suivants : 1° affranchissement de la contribution foncière et de l'impôt des portes et fenêtres pendant un certain temps ; 2° faveurs faites aux sociétés dont le but est de faciliter la construction et la vente de maisons à bon marché ; 3° facilités pour le paiement des droits de mutation.

Nous allons examiner en détail ces différentes dérogations au droit commun.

§ 1er. — Exonération de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres.

1° L'article 9 de la loi du 30 novembre 1894, les articles 50 à 58 du décret du 21 septembre 1895, s'occupent de l'affranchissement de l'impôt foncier et des portes et fenêtres.

a) *Quelles maisons bénéficient de ces dispositions de l'art. 9 de la loi du 30 novembre ?* « Sont affranchies, dit cet article..... les maisons individuelles ou collectives destinées à être vendues ou louées et celles qui sont construites par les intéressés eux-mêmes, pourvu qu'elles réunissent les conditions exigées par les articles 1 et 5 ».

Ces conditions, nous les connaissons ; ce sont celles que nous avons examinées en faisant le commentaire de l'article 8 de la loi du 30 novembre. Nous avons vu qu'on peut les résumer en disant que la valeur de l'immeuble ne doit pas dépasser un certain maximum, et que le propriétaire ne doit posséder aucune autre habitation.

Au sujet des exonérations d'impôts, il y a lieu, comme pour l'art. 8, de se demander ce qui se passera si la commune où est située la maison vient à voir changer le nombre de ses habitants. Mais, ici, la solution ne sera plus tout à fait identique.

Pour déterminer les catégories auxquelles appartiennent les communes, il faudra s'en rapporter au dernier dénombrement de la population (art. 51 du décret). Or, les dénombrements ayant lieu à des périodes régulières, il pourra se faire qu'une commune passe dans une catégorie inférieure à celle dont elle faisait précédemment partie, et *vice versa*.

Le décret prévoit la difficulté. Prenons, par exemple, une habitation dont le loyer est de deux cents francs et qui se trouve dans une commune de 1,500 habitants — habitation remplis-

sant les conditions de l'art. 50 du décret, et exonérée de l'impôt foncier et des portes et fenêtres ; un dénombrement a lieu et il se trouve que la commune ne possède plus que 900 habitants. Cette habitation, louée 200 francs dans une commune de moins de 1,000 habitants, ne se trouve plus remplir les conditions du décret ; va-t-elle perdre la faveur dont elle jouissait ? Non, dit l'art. 52 du décret ; les maisons reconnues exemptes de l'impôt ou ayant fait l'objet d'une demande d'exemption avant le 1er janvier de l'année à partir de laquelle les résultats du nouveau dénombrement doivent être appliqués en matière de contributions directes, conservent leur droit à l'exemption.

Mais, en sens inverse, supposons le passage d'une commune dans une catégorie supérieure. Par exemple, prenons une habitation dont le loyer est de 225 francs et qui se trouve dans une commune de 4,500 habitants, elle ne remplit pas les conditions de l'art. 50 du décret ; elle n'est pas exonérée. Mais voici qu'un dénombrement nouveau ayant eu lieu, il se trouve que la commune possède 5,500 habitants ; son propriétaire va-t-il pouvoir demander l'exemption d'impôts ? Non, dit l'art. 51 du décret ; le nouveau maximum ne devient applicable qu'aux maisons construites postérieurement au 1er janvier de l'année pour laquelle les résultats du nouveau dénombrement reçoivent leur première application dans les rôles des contributions directes.

Ces deux dispositions sont des plus équitables. En effet, le propriétaire qui bâtit sa modeste habitation a dû, au préalable, calculer les charges qu'il aurait à supporter et les avantages dont il bénéficierait. Or, dans notre première hypothèse, il a compté sur un dégrèvement ; il n'est pas juste que le résultat d'un dénombrement vienne modifier les prévisions de son modeste budget, et le grever d'une charge sur laquelle il n'avait pas compté. En sens inverse, pourquoi accorder un dégrèvement au propriétaire qui, en bâtissant sa maison, était bien décidé à en acquitter les impôts ?

Et comme corollaire de ces deux dispositions, le décret ajoute que les modifications apportées à la valeur locative des maisons, à la suite d'une nouvelle évaluation des propriétés bâties, n'auront, en aucun cas, pour effet de faire cesser avant leur terme les immunités précédemment accordées, ni de créer des droits à l'exemption en faveur de maisons précédemment construites.

Enfin l'art. 9 n'a pas d'effet rétroactif. Il semble qu'il serait inutile de formuler cette proposition, étant donné le principe général que la loi n'a pas d'effet rétroactif. Pourtant l'art. 58 du décret de septembre 1895 a le soin de dire que : « Les immunités fiscales prévues aux articles 9 et 10 de la loi ne peuvent être revendiquées que pour les maisons dont la construction a été entreprise postérieurement à sa promulgation. »

Il est probable que cet article a été inséré dans le décret pour suppléer au silence de la loi et couper court à toute équivoque sur ce point qui donna lieu à une discussion assez vive au Sénat, lors de la deuxième délibération sur le projet de loi. En effet, le texte de l'article 9, qui avait déjà subi plusieurs remaniements, contenait, entr'autres dispositions, que : « Les habitations construites antérieurement à la promulgation de la présente loi, dans les conditions spécifiées par le premier paragraphe du présent article, seront admises au bénéfice de cette exonération... » Mais le Ministre des finances fit remarquer que cette disposition de la loi, depuis que l'art. 1^er^ l'étendait à tous les constructeurs et non plus seulement aux ouvriers, présentait un danger sérieux au point de vue budgétaire, et demanda le renvoi de ce paragraphe à la commission des finances. Le renvoi fut adopté, et cette commission apporta à la séance du 12 novembre suivant, au Sénat, un nouvel article 9 qui supprimait complètement cette disposition, ou plutôt qui la passait sous silence.

Dans son rapport, M. Trarieux disait nettement que la Com-

mission renonçait à demander que la loi eût un effet rétroactif. Ce passage donna lieu à une discussion entre M. Buffet et M. le Ministre des finances. L'honorable sénateur demandait, au nom de la justice, le rétablissement de l'effet rétroactif de la loi. « Comment, disait-il, ferez-vous admettre à l'ouvrier qui a construit une maison depuis un an, six mois, ou même trois mois, qu'il doit continuer à payer l'impôt, tandis que son voisin qui va construire une maison semblable à la sienne, ou même de valeur plus considérable, sera, lui, exempt de l'impôt? Il y a là une inégalité flagrante ! Je ne saurais m'associer à une semblable mesure, contraire aux principes fondamentaux de notre législation financière et je la repousse, de même que je repousse ce principe de la progression de l'impôt que vous voulez introduire dans notre législation, que je considère comme contraire à toute justice ». Mais le Ministre des finances combattit la proposition de M. Buffet, s'appuyant sur le principe de la non-rétroactivité, qui ne devait pas être violé, et en outre sur l'équilibre du budget, que compromettrait l'adoption de cette mesure.

Le Sénat se rangea à son avis et le paragraphe relatif à la rétroactivité fut supprimé.

En résumé, les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues et celles qui sont construites par les intéressés eux-mêmes, pourvu qu'elles réunissent les conditions exigées par les articles 1 et 5, sont affranchies de la contribution foncière et des portes et fenêtres, et cette exemption ne s'applique pas aux habitations construites antérieurement à la loi du 30 novembre 1894.

b) *Quelle est la portée de l'exonération?* « Cette exemption sera annuelle et d'une durée de cinq années à partir de l'achèvement de la maison » (article 9 de la loi). « L'exemption comprend à la fois le principal de l'impôt et les centimes additionnels de toute nature. Elle ne peut, dans aucun cas,

être étendue au sol des maisons, ni aux cours ou jardins qui en dépendent » (article 56 du décret du 21 septembre 1895).

La proposition de loi présentée le 5 mars 1892 par M. Siegfried, portait une exonération d'impôts directs pour douze années ; il est vrai que seules les maisons individuelles en profitaient ; les maisons collectives louées aux ouvriers étaient exclues de toute exemption fiscale.

Cette partie de l'article 9 fut l'objet de plusieurs remaniements, soit de la part de la Commission du Sénat, soit de la part du Sénat lui-même, et lors de la deuxième déliberation, le Sénat eut à discuter l'article ainsi rédigé : « Sont affranchies des contributions foncières et des portes et fenêtres les maisons individuelles ou collectives destinées à être louées ou vendues, et celles qui sont construites par les intéressés eux-mêmes, pourvu qu'elles réunissent les conditions exigées par les articles 1 et 5. Cette exemption sera annuelle et d'une durée de dix années à partir de l'achèvement de la maison. »

Une première modification était donc apportée : l'exonération ne durait plus que dix années ; mais, d'autre part, elle avait une portée plus générale, en ce sens qu'elle s'appliquait à toutes les habitations à bon marché.

Cette extension nouvelle effraya le Ministre des finances, qui demanda au Sénat de renvoyer l'article 9 à la Commission des finances, et le renvoi fut adopté.

L'ordre du jour de la séance du 12 mai 1894 appela la suite de la discussion de la proposition de loi, et la Commission soumit ses nouvelles conclusions à l'assemblée.

M. Trarieux, rapporteur général de la Commission des finances, fit part de calculs à lui communiqués par le Ministre des finances et le Directeur général des Contributions directes, desquels il résultait que le vote de l'article 9, tel qu'il leur avait été soumis, imposerait au Trésor une diminution de recettes de

1.475.298 francs. Ce chiffre avait naturellement paru considérable à la Commission des finances, qui invita la Commission spéciale du Sénat à réduire de dix à cinq années la période pendant laquelle les habitations à bon marché seraient exemptes d'impôts. Dans ces conditions, la diminution de recette pour le Trésor ne devait plus être que de 654.358 francs.

Le Sénat eut donc à voter sur cette modification.

Malgré cette restriction apportée par la Commission, il y eut encore des oppositions. M. Buffet s'éleva vivement contre ce paragraphe de l'article 9. « Il est de la plus haute gravité, dit-il, de toucher à ce principe fondamental de notre législation, ce principe qui établit qu'il n'y a pas de privilège en matière d'impôt. Après avoir détruit les anciennes classes des privilégiés, après avoir établi le principe d'égalité devant l'impôt, allez vous faire une nouvelle classe de privilégiés? Je ne saurais l'admettre et je demande au Sénat de repousser cet article ».

Mais M. le Ministre des finances fit remarquer avec juste raison qu'il ne s'agissait pas ici d'un privilège, mais plutôt d'une sorte de subvention accordée à une œuvre ayant un caractère d'amélioration sociale indiscutable. La proposition de loi demandait un dégrèvement de douze années porté ensuite à 10 années ; c'était peut-être excessif. Mais une faveur prorogeant simplement de trois années l'exemption existant pendant deux ans pour tout le monde, n'a rien que de très juste et doit être accordée.

Le Sénat se rangea à l'avis du ministre et vota l'exonération de cinq ans, pour toutes les habitations à bon marché.

La loi prévoit les formalités qu'il faut remplir pour obtenir l'exonération en question. Elle renvoie aux formalités de droit commun établies par la loi du 8 août 1890 : « on devra produire dans les formes et les délais fixés par l'article 9 de la

loi du 8 août 1890 (1), une demande qui sera instruite et jugée comme les réclamations pour décharge ou réduction de contributions directes ». Et pour justifier que l'on a droit à l'exonération, l'article 55 du décret ajoute : « la demande d'exonération temporaire exigée par l'article 9 de la loi, doit contenir la déclaration que la maison qui en fait l'objet est destinée à être occupée par une personne n'étant propriétaire d'aucune maison ».

Enfin le décret a le soin de prévenir que si les immeubles exonérés viennent à être transformés ou agrandis, c'est-à-dire si leur nouvelle valeur locative dépasse de plus d'un dixième les maxima fixés à l'article 50, l'exemption d'impôt dont ils bénéficiaient cessera à partir du 1er janvier de l'année qui suivra celle pendant laquelle les transformations ou agrandissements ont été opérés.

§ 2. — Faveurs faites à certaines Sociétés

La loi contient deux sortes de faveurs : les unes sont spéciales aux Sociétés dont le but est de construire des habitations à bon marché ; les autres sont communes aux Sociétés de construction et aux Sociétés de crédit en vue de favoriser la construction des habitations à bon marché.

a) Pour les premières, l'article 9 de la loi du 30 novembre 1894 dispose que : « sont exemptées de la taxe par l'article

---

(1) Loi du 8 août 1890, art. 9, § 3. — Pour jouir de l'exemption temporaire spécifiée, le propriétaire devra faire à la mairie de la commune où sera élevé le bâtiment passible de la contribution, et dans les quatre mois à partir de l'ouverture des travaux, une déclaration indiquant la nature du bâtiment, sa destination et la désignation, d'après les documents cadastraux, du terrain sur lequel il doit être construit.

premier de la loi du 20 février 1849, dans les termes de la loi du 29 décembre 1875, les Sociétés, quelle qu'en soit la forme, qui ont pour objet exclusif la construction et la vente des maisons auxquelles s'applique la présente loi.

En quoi cet article déroge-t-il au droit commun?

La loi du 20 février 1849, article premier, établit « sur les bâtiments passibles de la contribution foncière, appartenant aux départements, communes, hospices, séminaires, fabriques, congrégations religieuses, consistoires, établissements de charité, bureaux de bienfaisance, sociétés anonymes et tous établissements publics légalement autorisés, une taxe annuelle représentative des droits de transmission entre-vifs et par décès ».

D'autre part la loi du 29 décembre 1875 exempte de cette taxe établie par la loi du 20 février 1849 les Sociétés anonymes ayant pour objet exclusif l'achat et la vente d'immeubles. Par conséquent, grâce à la loi nouvelle, toutes les Sociétés, quelle qu'en soit la forme, et non plus seulement les Sociétés anonymes qui ont pour objet exclusif la construction et la vente d'habitations à bon marché, sont dispensées de la taxe de mainmorte, laquelle ne sera perçue que pour les maisons exploitées ou mises en location par elles.

La dérogation n'a donc ici que peu d'importance; la nouvelle loi accorde à toutes les Sociétés en général ce qui n'appartenait qu'aux Sociétés anonymes.

b) Les avantages communs aux Sociétés de construction et de crédit sont assez considérables :

L'article 11 dispense ces deux genres de Sociétés des droits de timbre et d'enregistrement pour tous les actes nécessaires à leur constitution ou à leur dissolution, s'ils remplissent les conditions prévues par l'article 68, § 3, n° 4 de la loi du 22 frimaire an VII. Ce qui revient à dire que les actes de constitution ou de dissolution des Sociétés ne portant ni obligation

ni libération, ni transmission de biens meubles ou immeubles, entre les associés ou autres personnes, seront dispensés du timbre et du droit fixe de trois francs perçu en vertu de ladite loi, et que les pouvoirs en vue de la représentation aux assemblées générales seront dispensés du timbre.

« Les mêmes Sociétés, dit l'article 13, sont dispensées de toute patente », dérogation à la loi du 25 avril 1844, dont l'article 17 établit une patente sur les Sociétés anonymes ayant pour but une entreprise industrielle ou commerciale.

Elles sont également exonérées de l'impôt sur le revenu attribué aux actions et aux parts d'intérêts, à condition que les titres soient nominatifs, mais seulement pour les associés dont le capital versé ne dépassera pas 2.000 francs.

Cet article 13 de la loi a été remanié plusieurs fois; il remplace l'article 15 du premier projet adopté par la Chambre et qui était ainsi conçu :

Article 15. — « Les mêmes Sociétés sont dispensées de l'im-
» pôt sur le revenu attribué aux actions et aux parts d'intérêts,
» à la condition que les statuts imposent pour ces titres la
» forme nominative, tant que le capital souscrit, d'après le
» chiffre constaté par le dernier inventaire, divisé par le
» nombre des associés, ne dépassera pas la somme de 2.000
» francs ».

La commission du Sénat avait adopté cette rédaction et l'avait même étendue aux Sociétés déjà existantes, appliquant ainsi aux associations de construction et de crédit les avantages faits par la loi du 1er décembre 1875 aux Sociétés coopératives, avec cette différence toutefois que cet avantage, absolu quant aux Sociétés coopératives, était subordonné ici au caractère nominatif des actions et à un capital souscrit inférieur à 2,000 francs d'après le chiffre du dernier inventaire, divisé par le nombre des associés.

Le Sénat, à la deuxième délibération, adopta une nouvelle rédaction, qui est la rédaction actuelle. A la demande du Gouvernement, il restreignit la faveur faite par la loi aux seuls associés dont le capital versé ne dépasserait pas 2.000 francs.

Le nouveau texte dit « versé » et non pas « souscrit ». La première rédaction considérait la Société, la nouvelle considère l'associé. Pour appliquer l'article 13, il faudra donc se préoccuper des versements faits et non pas du montant de la souscription. Ces deux éléments ne seront pas toujours les mêmes, et la question aura son importance pour l'associé si la Société ne fait pas de longtemps des appels de fonds portant à 2.000 francs ses versements, car tant que les versements seront inférieurs à ce taux maximum, l'associé bénéficiera de l'exemption, quel que soit le chiffre de sa souscription.

Quant à l'impôt sur la patente, le projet de loi ne contenait aucune disposition relative à sa suppression.

Il n'est question pour la première fois de cet impôt que dans le rapport de la commission du Sénat, et même le rapporteur, M. Diancourt, pensait qu'il était inutile d'en faire mention : « Parmi les exemptions d'impôts, disait-il, dont sont appelées à profiter les Sociétés de construction, nous n'avons pas fait figurer celle de la patente. Cette mention nous a paru d'autant moins nécessaire que la patente, qui est un impôt sur les bénéfices présumés, ne saurait être imposée à des sociétés auxquelles la loi elle-même interdit de faire des bénéfices. La patente ne s'applique d'ailleurs qu'à des opérations de commerce, et les associations dont s'occupe la loi sont des sociétés civiles ».

Mais lors de la deuxième délibération, M. Diancourt fit connaître qu'il venait d'apprendre qu'un agent de l'administration des Contributions directes réclamait à la Société de Saint-Denis une patente se montant à 1.309 francs (environ le dixième du produit des loyers).

Il montra donc la nécessité de spécifier dans le texte de la loi cette faveur, et le Sénat adopta ses conclusions.

Pour jouir de ces exonérations, les Sociétés doivent remplir certaines conditions que la loi et le décret ont soin de bien indiquer.

La loi, d'abord (article 11 *in fine*), exige que les statuts soient approuvés par le ministre compétent, sur l'avis du Conseil supérieur institué par l'article 14, et que les dividendes soient limités à un chiffre maximum.

Cette partie de l'article 11 n'a été adoptée au Sénat qu'après une assez longue discussion entre M. Buffet et le Ministre des finances. L'honorable sénateur demandait la suppression de tout ce paragraphe final : « Il faut, disait-il, que ces Sociétés puissent réaliser de gros bénéfices. Les entrepreneurs rendraient alors vraiment service à la Société et aux ouvriers, en même temps qu'à leurs bailleurs de fonds et à eux-mêmes. »

Mais le Ministre des finances fit remarquer avec juste raison que la loi était faite en vue d'encourager la construction d'habitations pour les ouvriers, pour les employés ; que ces faveurs étaient accordées à des habitations modestes, et qu'elles ne pouvaient l'être à des capitalistes. Le gouvernement devait pouvoir limiter les dividendes, sans quoi la loi eût été faussée dans son esprit comme dans son application.

Le décret du 21 septembre 1895 est venu ensuite compléter ce paragraphe par de nouvelles dispositions, de façon à ne laisser aucun doute sur la portée des exonérations.

Article 9.— « Les sociétés de construction de maisons à bon marché et les sociétés de crédit qui, ne construisant pas elles-mêmes, ont pour but de faciliter l'achat ou la construction de ces maisons, doivent, pour bénéficier des faveurs de la loi, indiquer dans leurs statuts :

» 1° Qu'elles ont pour objet exclusif, soit de procurer l'acquisition d'habitations salubres et à bon marché à des per-

sonnes qui ne sont déjà propriétaires d'aucune maison, soit de mettre en location des habitations de cette nature, soit d'améliorer des habitations déjà existantes ;

» 2° Que les dividendes sont limités à 4 0/0 au plus.

» 3° Que les statuts, ainsi que toute modification qui y serait apportée, doivent être approuvés par le ministre du commerce, sur l'avis du comité permanent du Conseil supérieur des habitations à bon marché ;

» 4° Que dans les six mois qui suivent la clôture de chaque exercice, le compte rendu de l'assemblée générale de la société, accompagné du bilan, sera adressé, par l'intermédiaire du préfet, au Ministre du commerce pour être soumis au comité permanent ;

» 5° Que lors de l'expiration de la Société, ou en cas de dissolution anticipée, l'assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne pourra attribuer l'actif qui resterait, après paiement du passif et remboursement du capital-actions versé, qu'à une Société constituée conformément aux prescriptions de la loi du 30 novembre 1894, la délibération dont il s'agit devant être approuvée par le Ministre, sur l'avis du Conseil supérieur ».

L'abondance des détails dans laquelle est entré le décret, la limitation des dividendes à un taux maximum, l'approbation des statuts par le ministre, font ressortir clairement la préoccupation qu'a eue le législateur d'empêcher la spéculation. A ce point de vue, il mérite d'être approuvé.

Mais nous ne pouvons nous empêcher de critiquer le § 5 de l'art. 9 du décret, qui dit que « lors de l'expiration de la société ou en cas de dissolution anticipée, l'assemblée générale appelée à statuer sur la liquidation ne pourra attribuer l'actif qui resterait, qu'à une société constituée conformément aux prescriptions de la loi du 30 novembre 1894 ».

Cette disposition rigoureuse aurait pu avoir les conséquences

les plus désastreuses au point de vue du développement des habitations à bon marché. Le comité permanent l'avait compris, et voici en quels termes il avait formulé son opinion :

« Il est excessif d'enchaîner ainsi par avance la liberté des » actionnaires en prévision d'un fait qui ne se produira sans » doute que très exceptionnellement : l'existence de plus-» values importantes sur les immeubles possédés par la » société. Il est surtout excessif de supposer que c'est en vue » du partage de bénéfices aussi aléatoires qu'ils se décideront » à souscrire leurs actions. C'est traiter en suspectes des » sociétés, dont la formation est sollicitée par la loi elle-même ; » c'est faire peser sur elles un injuste discrédit. Ce serait les » empêcher de naître, et, à tout le moins, réduire l'apport des » capitaux dont elles ont besoin aux souscriptions de pure » libéralité ».

Ces paroles furent entendues.

Le conseil supérieur des habitations à bon marché, touché de cette situation, émit le vœu, dans sa séance du 30 décembre 1895, que le décret fût remplacé par une disposition plus libérale. Il proposa d'ajouter un mot au § 2 de l'article 11 de la loi du 30 novembre et de rédiger ce texte de cette nouvelle façon :

« Ces sociétés ne seront admises au bénéfice de ces exoné-» rations et des autres faveurs concédées par la loi qu'autant » que leurs statuts approuvés par le ministre compétent, sur » l'avis du conseil supérieur institué par l'art. 14, limiteront » leurs dividendes *annuels* à un chiffre maximum ». Le mot « annuel » appelé déjà par le sens naturel de la phrase, indique assez qu'il n'y a pas lieu d'exiger que le mode de répartition des bénéfices éventuels en cas de liquidation soit déterminé par avance dans les statuts.

Cette proposition de modification à apporter à la loi du 30 novembre fut approuvée par les Chambres et devint l'art. 1^er^

de la loi du 31 mars 1896. En conséquence, bien que la loi ne le porte pas expressément, le § 5 de l'art. 9 du décret du 21 septembre 1895 est devenu caduc.

Nous en aurons fini avec les avantages accordés aux sociétés, lorsque nous aurons dit que le § 2 de l'art 13 de la loi du 30 novembre autorise les sociétés actuellement existantes à jouir, au même titre que celles qui se fonderont après la promulgation de la loi, des faveurs et des immunités qu'elle concède, à la condition de modifier leurs statuts, le cas échéant, conformément à ses prescriptions.

Il était bien juste que les sociétés déjà existantes fussent traitées avec la même bienveillance et jouissent des mêmes faveurs que les sociétés nouvelles ; elles avaient ouvert le chemin et montré à leurs risques et périls que l'entreprise pouvait être menée à bien, qu'elle était digne de la protection des pouvoirs publics, et qu'elle ne pouvait que procurer des avantages immenses à la classe ouvrière.

§ 3. — Facilités pour le paiement des droits de mutation.

Article 10. — « Les actes constatant la vente de maisons individuelles à bon marché, construites par les bureaux de bienfaisance, hospices ou hôpitaux, les sociétés de construction, ou par des particuliers, soit avec leurs propres ressources, soit avec le concours des sociétés de crédit mentionnées aux articles 6 et 11, sont soumis aux droits de mutation établis par les lois en vigueur ».

Jusque-là, par conséquent, nous n'avons pas à noter de dérogation à la loi du 22 frimaire an VII, qui règle la perception des droits de mutation. L'ouvrier qui achète une maison à une société de construction doit payer les droits de mutation ; rien de plus simple. Mais tout de suite se présente une hypothèse que

la loi n'a pas prévue, qui pourra donner lieu à des difficultés et que le rapporteur de la loi a voulu, sans y réussir, faire préciser par le commissaire du gouvernement. Si un ouvrier demande à une société de construction de lui bâtir une habitation à tel prix et à telles conditions, faudra-t-il voir dans ce contrat un simple mandat et par suite ne pas exiger les droits de mutation, ou bien sera-ce vraiment une vente, et percevra-t-on les droits ?

M. Liotard-Vogt, directeur général de l'enregistrement, des domaines et du timbre, interpellé à ce sujet par le rapporteur à la séance du 16 février 1894, ne sut pas fournir des explications suffisamment catégoriques. Lorsqu'une société de constructions, dit-il, un entrepreneur quelconque prend l'engagement de construire une maison pour un tiers, il n'est pas douteux qu'il n'y a là aucune transmission de propriété immobilière ; il y a une simple obligation de faire, dont l'inexécution se résoudra en dommages-intérêts. Ce contrat de louage ou d'industrie sera soumis au droit fiscal de 1 0/0 en principal, soit 1,25 avec les décimes, alors que les droits perçus en matière de vente immobilière sont de 6,88 0/0, décimes compris.

Si la question devait se présenter toujours dans des termes aussi précis, aussi simples, il n'y aurait guère de difficultés. Malheureusement, il n'en est pas toujours ainsi, et, en pratique, il sera souvent difficile de dégager la nature de ce contrat qui ressemble fort à la vente d'une maison à construire.

La Cour de cassation admet qu'une vente peut porter sur des bâtiments non encore construits : bien que l'acquéreur n'entre pas immédiatement en jouissance de la chose vendue, le contrat n'en est pas moins parfait, et donne lieu à la perception des droits de mutation.

Il faudra donc examiner soigneusement, dans chaque espèce, en présence de quelle convention on se trouve, et pour cela,

dégager la véritable intention des parties. Selon la nature du contrat, on percevra 1,25 0/0 ou 6,88 0/0.

Un pareil commentaire du paragraphe 1^er^ de l'article 10 était, certes, bien inutile. Il est vraiment regrettable que le législateur n'ait pas fixé, dans le texte même de la loi, la solution qu'il faudrait donner à la question. Cependant, on doit reconnaître qu'en pratique, la question ne se présentera peut-être pas aussi fréquemment qu'on pourrait le craindre. En effet, il y a entre les rapports de vendeur à acquéreur et les rapports de constructeur à propriétaire, une différence telle, toute à l'avantage du vendeur, que les Sociétés de construction accepteront rarement de prendre la qualité de constructeur au lieu de celle de vendeur. Dans tous les cas, il sera prudent de bien spécifier dans les contrats ce que les parties ont entendu faire, et on évitera par là bien des difficultés.

Voilà donc le principe admis : quand il y aura mutation, les droits établis par les lois en vigueur seront prélevés.

Mais, par dérogation à la loi de frimaire, la loi du 30 novembre 1894 apporte un tempérament dans le mode de perception de ces droits. L'article 28 de la loi de frimaire dispose que : « Nul ne pourra en atténuer, ni différer le paiement [des droits], sous le prétexte de contestation sur la quotité, *ni pour quelque autre motif que ce soit.* »

Avec notre loi, la rigueur de ces termes est diminuée, et des facilités assez considérables sont données aux acquéreurs de maisons à bon marché pour se libérer de leur dette. « Lorsque, dit le paragraphe 2 de l'article 10 de notre loi, le prix aura été stipulé, payable par annuités, la perception de ce droit pourra, sur la demande des parties, être effectuée en plusieurs fractions égales. » Voilà un assez grand avantage qu'on ne saurait trop faire ressortir ; car, si l'on considère que les droits de mutation sont d'environ de 7 0/0 du prix d'achat, et que, sur une maison valant 4,800 francs, par exemple, le droit

total à percevoir est de 332 francs, on comprendra que cette dépense peut faire reculer bien des ouvriers qui la trouveront au-dessus de leurs moyens. Aussi le législateur a-t-il agi sagement en autorisant le fractionnement des droits. Toutefois, comme il ne pouvait pas, sans de graves inconvénients pour le fisc, laisser une trop grande latitude aux intéressés, il a limité, dans des proportions très raisonnables le nombre des paiements qui serait toléré : «... sans que le nombre de ces fractions puisse excéder celui des annuités prévues au contrat, ni être supérieur à cinq. » Cette solution nous paraît très juste. En effet, d'une part, l'ouvrier qui peut réaliser le paiement de sa maison en moins de cinq années ne sera certainement pas embarrassé pour ajouter à la somme qu'il doit verser à son vendeur le montant des droits de mutation fractionnés en trois ou quatre annuités ; et, d'autre part, le maximum de cinq annuités offre une latitude largement suffisante ; ainsi, dans l'espèce que nous avons choisie précédemment, de l'achat d'une maison de 4,800 francs, dont les droits de mutation s'élèvent à 332 francs, l'acquéreur se libérera envers le fisc en payant cinq annuités de 67 francs environ, soit une épargne qu'il devra faire de 5 fr. 50 cent. environ par mois.

La première fraction des droits de mutation devra être versée au moment où le contrat sera enregistré ; les autres fractions seront exigibles d'année en année et seront acquittées dans le trimestre qui suivra l'échéance de chaque année, de manière que la totalité du droit soit acquittée dans l'espace de quatre ans et trois mois au maximum, à partir du jour de l'enregistrement du contrat.

Pour jouir de la faveur dont nous nous occupons, il faut, bien entendu, que l'habitation qui fait l'objet du contrat rentre dans les conditions prévues par la loi, c'est-à-dire qu'elle soit strictement une habitation à bon marché. L'acquéreur devra, d'une part, justifier de sa qualité par un certificat émané

du maire de sa résidence, et, d'autre part, fournir un certificat du maire de la commune de la situation de l'immeuble, constatant que celui-ci a été reconnu exempt de l'impôt foncier, ou que tout au moins une demande d'exemption a été formée conformément à la loi. Si ces certificats ne sont pas fournis, les faveurs fiscales ne pourront être accordées ; et dans le cas où la demande d'exemption d'impôt foncier qui aurait motivé la perception fractionnée des droits de mutation viendrait à être refusée, il faudrait immédiatement solder la totalité de ce qui serait dû au fisc.

Pareillement, si un acquéreur, qui s'était engagé à payer à son vendeur la maison par annuités, venait à se libérer entièrement de son prix par anticipation, la portion restant due des droits de mutation deviendrait exigible dans les trois mois.

Ce paragraphe s'appliquera surtout lorsque l'acquéreur venant à mourir avant sa libération, une Compagnie d'assurance versera entre les mains du vendeur le reliquat du prix de vente. Les héritiers devront alors payer, en une seule fois, tout ce qui sera dû.

La totalité des droits sera de même exigible immédiatement, s'il se produit un retard dans le paiement de la seconde fraction ou des fractions subséquentes. Le législateur a voulu que ceux qui seraient appelés à jouir des faveurs de la loi s'en montrassent dignes. En outre, il n'était guère pratique d'ajouter au surcroît de formalités et d'écritures que nécessitent ces paiements partiels, des frais et des formalités de procédure qui se renouvelleraient à chaque échéance. Le législateur a eu, d'ailleurs, le soin de mettre le Trésor suffisamment à l'abri des mauvais payeurs : « Les droits seront dus solidairement par l'acquéreur et par le vendeur », dérogation au principe de la loi de frimaire, qui met le paiement des droits à la charge de l'acquéreur seul.

Les facilités de paiement dont nous venons de parler ne

s'appliquent qu'aux actes de vente, et ne sauraient, en aucune façon, être appliqués au contrat dont il a été question tout à l'heure, par lequel le vendeur vend une maison à construire. Le silence de la loi serait un premier argument en faveur de cette opinion. Mais lors de la discussion de la loi au Sénat, le commissaire du gouvernement appela l'attention du législateur sur ce point, et déclara nettement que l'administration de l'enregistrement entendait ne pas déroger au droit commun, ce qui ne souleva aucune difficulté. Il convient, d'ailleurs, de remarquer que le droit perçu dans ce cas-là est si minime qu'il n'y a guère d'intérêt à en fractionner le paiement.

Enfin, le dernier alinéa de l'article 10 apporte une dérogation assez importante à la loi de frimaire. La résolution volontaire ou judiciaire du contrat ne donnera ouverture qu'au droit fixe de 3 francs. Cette faveur est assez importante, étant donné que, dans le domaine du droit commun, ces actes sont soumis à un droit de 4 0/0. Mais il faut bien entendre aussi que, dans le cas où la contruction aurait fait à l'origine l'objet d'un marché et non d'une vente, notre article ne s'appliquerait pas. En sorte que si ce contrat venait à être résolu le constructeur ne pourrait redevenir propriétaire de la maison élevée pour le compte d'un autre, qu'en payant le droit de mutation sur la valeur de l'immeuble.

CHAPITRE II

DES ASSURANCES EN CAS DE DÉCÈS

Avant d'en arriver à sa rédaction définitive, l'article 7, qui règle la question si intéressante des assurances en cas de décès, a subi plus d'une transformation que nous devons reproduire, afin de mieux démontrer dans quelles proportions il déroge à la loi du 11 juillet 1868 sur la Caisse d'assurances en cas de décès.

L'article 9 du projet de loi de M. Jules Siegfried était ainsi conçu : « La Caisse d'assurances en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868, est autorisée à traiter des opérations d'assurances mixtes sur la vie, destinées à garantir le remboursement complet à une échéance déterminée ou à la mort de l'assuré, si elle survient avant cette échéance, des prêts consentis pour la construction d'une habitation. »

Ce projet reçut, dès la première délibération devant le Sénat, d'importantes modifications, proposées par M. Félix Martin. A la séance du 12 décembre 1893, l'honorable sénateur fit ressortir tout d'abord, avec une logique remarquable dénotant une connaissance approfondie de la question, que l'assurance mixte doit être rejetée pour être remplacée par l'assurance temporaire. En effet, disait-il en substance, la Caisse d'assurances, en cas de décès, telle qu'elle fonctionne aujourd'hui, réclamerait une prime annuelle de 53 fr. 30 cent. pour une assurance de 3,000 francs et d'une durée de 20 ans. Mais avec

une telle assurance, le but poursuivi ne serait pas atteint ; car, si l'ouvrier assuré pour 3,000 francs et pour 20 ans venait à mourir dans cet intervalle, sa famille toucherait 3,000 francs ; or, comme la maison est déjà libérée en partie par un certain nombre d'annuités qu'il a versées, il lui resterait une soulte en argent, souvent assez ronde ; et voilà ce qui rend cette assurance trop coûteuse. Au contraire, si l'on adopte l'assurance temporaire, la prime sera très faible ; en effet, il n'est pas nécessaire qu'à la mort du père de famille la Caisse d'assurances verse 3,000 francs entre les mains des survivants ; il suffit qu'elle verse ce qui reste dû de cette somme par la famille.

Si, par exemple, l'ouvrier meurt la dix-huitième année, la Caisse d'assurances n'aura qu'à verser deux annuités, c'est-à-dire environ 450 francs. L'assurance coûtera donc très bon marché ; car, au fur et à mesure que les chances de mort augmenteront pour l'ouvrier, au fur et à mesure aussi diminuera la somme qu'il faudra éventuellement payer à son décès, c'est-à-dire le poids du risque. Et, d'après le calcul de divers actuaires, la prime peut être évaluée à environ 27 fr. 30 par an. En conséquence, M. Félix Martin proposait l'amendement suivant : « La Caisse d'assurances, en cas de décès, est autorisée à passer avec les ouvriers ou employés qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assurance temporaire ayant pour but de garantir, à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée, le paiement des annuités restant à échoir. »

La Commission, par l'organe de M. Diancourt, son rapporteur, voulut bien adopter cet amendement à titre de paragraphe additionnel, mais M. Félix Martin ne voulait rien moins que sa substitution pure et simple au texte primitif, soutenant que ce dernier rendait trop lourde la tâche de la Caisse des dépôts et consignations en lui imposant la gestion de capitaux

importants pouvant provenir de la Caisse d'assurances, selon les obligations imposées par l'article 17 de la loi du 11 juillet 1868. Sur ces observations, la Commission proposa un nouveau texte qui autorisait la Caisse d'assurances à contracter à la fois des assurances mixtes et des assurances temporaires.

M. Félix Martin se résigna, tout en se réservant de demander encore une modification entre les deux délibérations. Et, en effet, lorsqu'arriva la deuxième délibération, le texte présenté au Sénat et qui fut adopté, ne contenait plus l'assurance mixte, mais uniquement l'assurance temporaire, et il est passé définitivement dans la loi ainsi rédigé : « La Caisse d'assurances en cas de décès, instituée par la loi du 11 juillet 1868, est autorisée à passer avec les acquéreurs ou les constructeurs de maisons à bon marché, qui se libèrent du prix de leur habitation au moyen d'annuités, des contrats d'assurances temporaires ayant pour but de garantir, à la mort de l'assuré, si elle survient dans la période d'années déterminée, le paiement des annuités restant à échoir. »

Voilà donc le texte du § 1^er^ de l'article 7. Par conséquent, première dérogation au droit commun : autorisation donnée à la Caisse d'assurances en cas de décès, de pratiquer cette variété d'assurance temporaire, opération à laquelle elle ne pouvait se livrer avant la loi.

Le § 2 déroge à la loi de 1868 relativement au maximum du capital qui peut être assuré. La loi de 1868 dit : « Les sommes assurées sur une tête ne peuvent excéder 3,000 francs. » Le législateur était bien obligé de changer cette disposition, sans quoi beaucoup d'ouvriers n'auraient pu profiter de la loi, car la plupart des habitations valent plus de 3,000 francs. C'est ce qu'a fait ressortir très à propos M. Félix Martin au Sénat, en même temps qu'il proposait de porter ce capital maximum à 6,000 francs. Mais une discussion très vive s'éleva sur l'ensemble des modifications apportées par l'honorable séna-

teur; et sur la proposition de M. Trarieux, le Sénat ajourna la suite de la délibération. Entre les deux lectures, la commission modifia son projet et présenta au Sénat, à la séance du 16 février 1894, le texte qui est resté définitif et qui est le suivant : « Le chiffre maximum du capital assuré ne pourra pas dépasser la somme déduite du taux de capitalisation de 4,27 0/0 appliquée au revenu net énoncé à l'article 5. » Ce qui revient à dire, en combinant ce § 2 de l'article 7 avec l'article 5, que le capital à assurer ne doit pas dépasser, pour les maisons situées dans une commune de :

1,000 habitants et au-dessus.	2,300 fr.
1,001 habitants à 5,000	3,900 fr.
5,001 habitants à 30,000.	4,400 fr.
30,001 habitants à 200,000 ou dans une des communes situées dans un rayon de 40 kilomètres autour de Paris.	5,700 fr.
200,001 habitants et au-dessus..	7,700 fr.
A Paris	9,700 fr.

Cette solution qu'a adoptée la loi est on ne peut plus prudente et sage, étant donné le but poursuivi. Que veut-on faire ? Mettre la famille privée de son chef à l'abri de la misère et de la nécessité d'abandonner la maison faute de pouvoir finir de la payer. Ce résultat est obtenu, puisque le montant de l'assurance est égal au prix de l'immeuble; de plus, on évite la spéculation en empêchant l'ouvrier de s'assurer pour une somme plus considérable qu'il n'est nécessaire.

Les 3e, 4e et 5e paragraphes de notre article 7 n'existaient pas dans le projet soumis au Sénat. C'est encore M. Félix Martin qui eut l'heureuse idée d'en proposer la rédaction, sous la forme d'un amendement dont le fond, sinon la lettre exacte, a été adopté et est passé définitivement dans la loi. Tous les trois dérogent d'une façon notable à la loi de 1868. « Tout

signataire, dit le § 3, d'une proposition d'assurance faite dans les conditions du § 1^er^ du présent article, devra répondre aux questions et se soumettre aux constatations médicales qui seront prescrites par les polices. En cas de rejet de la proposition, la décision ne devra pas être motivée. L'assurance produira son effet dès la signature de la police, nonobstant toute clause contraire ».

A première vue, il semble que rien ne soit plus naturel que ces prescriptions de la loi, et même qu'il était superflu de préciser que les signataires d'une assurance devraient se soumettre à un examen médical. On connaît assez la prudence des Compagnies à cet égard, et on sait qu'elles pèchent plutôt par excès de précaution. Il est vrai ; mais il ne faut pas oublier que l'on a affaire ici à la Caisse d'assurance en cas de décès et non pas à une Compagnie particulière. Or, la loi de 1868 ne contient aucune disposition de ce genre ; elle n'exige aucun examen médical sur la personne de ceux qui contractent une assurance chez elle. L'assuré n'a qu'à se présenter chez le receveur des postes ou chez le percepteur, y déposer les pièces nécessaires et son premier versement, et, huit ou dix jours après, il est admis, sans aucune autre formalité, à signer le contrat. Voilà qui paraît étrange, et l'on pourrait douter que de pareils contrats puissent enrichir la Caisse d'assurances. Les malades, semble-t-il, doivent affluer à ses guichets ! Il n'en est rien pourtant. La loi de 1868, qui a l'air de contenir une lacune est, au contraire, très sévère ; par un moyen détourné assez singulier, elle retire d'une main ce qu'elle donne de l'autre ; et ce moyen est celui-ci : si l'assuré meurt dans les deux premières années, le contrat est nul. Nous n'avons pas à examiner ici les conséquences désastreuses pour la Caisse d'assurances au point de vue purement pécuniaire que peut amener un pareil système ; nous ne pouvons que renvoyer au discours de M. Félix Martin à la séance du Sénat. Mais nous

devons faire ressortir les inconvénients qui en seraient résultés pour les ouvriers. Que veut, en effet, le chef de famille qui s'assure après avoir acheté ou bâti une maison? Avoir sa sécurité entière le jour même de son contrat et non pas dans deux ans. Or, l'ouvrier le mieux portant n'est jamais assuré qu'il vivra le lendemain, exposé qu'il est, par son genre de vie, à des accidents journaliers. Si donc on avait l'air de lui rendre l'assurance sur la vie facile et bon marché en lui permettant de s'adresser à la Caisse d'assurance, au fond on ne lui donnait aucune sécurité, et il est plus que probable que jamais un ouvrier intelligent et sérieux n'aurait consenti à un contrat de ce genre. Il se serait toujours adressé à l'industrie privée, où il aurait payé des tarifs plus élevés, c'est vrai, mais où il aurait trouvé la sécurité parfaite et la conviction, le jour même du contrat, de ne pas laisser après lui des enfants sans abri. Ces considérations n'ont pas manqué de toucher le Sénat, qui s'est entièrement rangé aux arguments de M. Félix Martin. C'est dans ces conditions que la clause éminemment restrictive de la loi de 1868 a été remplacée par celle de la loi de 1894, et l'examen médical a été institué avec cette condition que le contrat produira son effet dès la signature de la police.

§ 4: « La somme assurée sera, dans le cas du présent » article, cessible en totalité dans les conditions fixées par les » polices ».

La loi de 1868, au contraire, limite la cession du capital à la moitié, sans que la partie incessible puisse descendre au-dessous de 600 fr. On pourrait discuter sur les avantages et les inconvénients de la cessibilité des polices d'assurances. Certainement en laissant à l'ouvrier la faculté d'aliéner son assurance, on l'expose, dans un moment de dénument, à écouter les propositions perfides d'agents d'affaires plus ou moins sérieux, et à abandonner à vil prix la garantie de ses enfants. Mais il ne faut pas oublier aussi que la loi a eu la précaution

d'ajouter ces mots « dans les conditions fixées par les polices », et alors la faculté de céder l'assurance devient une disposition très avantageuse. En effet, l'ouvrier qui a acheté une maison à une Société et qui la paie par annuités désignera comme bénéficiaire de sa police, au cas où il l'aliénerait, la Société qui lui a vendu la maison, et cette désignation sera mentionnée dans la police. S'il meurt avant l'époque fixée pour sa libération, ses héritiers ne pourront devenir immédiatement propriétaires de l'immeuble que si la Société qui l'a vendu a été remboursée entièrement de sa créance, et tel est justement l'objet de l'assurance.

Enfin le § 5 dispose que « la durée du contrat devra être » fixée de manière à ne reporter aucun paiement éventuel de » prime après l'âge de 65 ans ». Cette prescription s'imposait dans notre loi, et son omission eût été une lacune trop grande. En effet, sous l'empire de la loi de 1868, on peut s'assurer pour la vie entière jusqu'à l'âge de 60 ans. Par conséquent, un ouvrier pourrait acheter à l'âge de 60 ans avec contrat d'assurance une maison payable en 20 ou 25 annuités. Or, on peut dire qu'à 60 ans la plupart des ouvriers ne travaillent plus ou peu s'en faut. Il est donc à peu près sûr que l'ouvrier qui, dans ces conditions, achète une maison, doit avoir en vue une spéculation qui ne doit pas être encouragée; c'est ce qu'a voulu empêcher notre loi.

Voilà l'ensemble des dispositions de l'article 7, qui réglemente la matière de l'assurance dans ses rapports avec les habitations à bon marché.

Comme on le voit, il n'est question ici que de l'assurance par l'État. Les Compagnies privées s'étant jusqu'à présent abstenues de ce genre de contrats, l'Etat s'est vu obligé d'offrir son concours, mais il ne l'a pas imposé et ne s'est pas réservé le monopole. Il faut donc espérer que dans un temps prochain l'industrie privée, comprenant d'ailleurs qu'il y va de son

intérêt, fera concurrence à la Caisse nationale, et, tout en réalisant d'importants bénéfices, rendra service à la cause si intéressante de l'ouvrier économe.

La question de l'assurance a paru, avec juste raison d'ailleurs, avoir une importance si capitale, que, malgré les dispositions de la loi de 1868, qui auraient pu être suivies sur beaucoup de points, le règlement d'administration publique du 21 septembre 1895 est venu réglementer entièrement la matière, en apportant un nombre considérable de dispositions précises et détaillées.

Les articles 11 à 37 du règlement sont consacrés à l'assurance temporaire.

L'acquéreur, le locataire avec promesse de vente, ou le constructeur d'une maison à bon marché, dit l'article 11 du règlement, qui veut garantir par une assurance le paiement des annuités d'amortissement restant à échoir au moment de son décès, adresse une proposition au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations.

Dans cette proposition datée et signée le proposant doit prendre l'engagement de se soumettre à l'examen médical prescrit par la loi, de payer les frais de cet examen, de répondre aux questions du médecin ; il doit déclarer qu'il n'est possesseur d'aucune maison autre que celle pour laquelle il veut s'assurer, et que cette maison rentre dans les conditions prévues par la loi. Il doit joindre : 1° son extrait de naissance ; 2° le contrat d'acquisition ou de prêt passé soit avec une Société de construction ou de crédit, soit avec un particulier. Ce contrat devra indiquer le nombre, les dates de l'échéance et le montant des annuités d'amortissement dont l'assurance devra garantir le paiement en cas de décès, ainsi que le taux de l'intérêt (décr., art. 13). Comme on le voit, toutes les précautions sont bien prises pour éviter que ceux qui n'y ont pas droit ne puissent pas bénéficier des faveurs de la loi.

Pour faciliter aux intéressés l'emploi de l'assurance, le décret autorise les Sociétés de construction et de crédit à servir d'intermédiaires entre eux et la Caisse de l'État.

Cette disposition est on ne peut plus avantageuse à la fois pour les ouvriers, qui se dégagent de tout souci en remettant leur affaire entre les mains de ces Sociétés, et pour la Caisse d'assurance, qui au lieu d'avoir affaire à un grand nombre de clients, ne se trouve plus qu'en face de collectivités peu nombreuses et bien organisées. En outre, les Sociétés de construction et de crédit peuvent, sans dérangement pour elles, toucher le montant des primes en quatre trimestres, en même temps qu'elles touchent le prix des loyers, et n'opérer entre les mains de la Caisse d'assurance qu'un seul versement annuel, ce qui évite à celle-ci de nombreuses complications de comptabilité et d'écritures ; tandis qu'obliger les acquéreurs de maisons à bon marché à ne payer leurs primes que par des échéances annuelles serait bien souvent les éloigner de l'assurance.

Les propositions d'assurance sont reçues dans de nombreux bureaux : à la Caisse générale des dépôts et consignations, chez les receveurs généraux, chez les receveurs particuliers, chez les percepteurs des Contributions directes, qui mettront à la disposition des intéressés les formules nécessaires pour les établir (1).

En réponse à sa proposition, si elle est accueillie favorablement, l'intéressé est informé du montant des primes qu'il devra payer annuellement et est autorisé à se présenter chez le médecin pour se faire examiner. Les résultats de cet examen sont transmis confidentiellement au directeur de la Caisse des dépôts et consignations, qui décide s'il y a lieu

(1) Article 12 du décret.

d'accorder ou de refuser l'assurance (décret, art. 17 et 18, § 1er). Si l'assurance est refusée, le proposant en est informé immédiatement, sans que le refus soit motivé ; si elle est accordée, il est invité à se présenter chez le comptable qui a reçu sa proposition, pour signer la police définitive et effectuer le paiement de la première prime (décret, art. 18. § 2 et 3).

La police d'assurance contient à peu près les énonciations communes à ces sortes de contrat ; l'article 19 en donne les détails. Les plus grandes facilités sont laissées aux assurés qui peuvent, à leur gré, contracter des assurances soit au moyen d'une prime unique, soit au moyen de primes annuelles décroissantes, proportionnelles au risque de chaque année, soit au moyen de primes annuelles constantes à payer pendant une partie de l'assurance et dont le montant ne devra pas être inférieur au risque de la première année (décret, art. 20). A toute époque, les assurés peuvent convertir les primes annuelles décroissantes ou constantes en une prime unique ; les primes peuvent être payées chez tous les comptables autorisés à recevoir les propositions ; et, chose vraiment extraordinaire, étant donné notre système financier actuel, le paiement des primes peut être opéré à la Caisse des dépôts et consignations au moyen de mandats-poste transmis par les intéressés (décret, art. 27). Cette dernière innovation mérite bien d'être signalée. Il est vrai que les primes étant payées en général par les mains des Sociétés de construction ou de crédit, l'Etat aura peu souvent à subir ce genre de versement, qui ne manquerait pas, s'il était trop fréquent, d'amener un surcroît de travail dans ses caisses.

Le contrat d'assurance, une fois signé, peut être résilié pour diverses raisons :

1° Si la prime n'est pas acquittée dans les trois mois qui suivent l'échéance, le contrat est résolu de plein droit quinze

jours après une mise en demeure restée sans effet. Dans ce cas, si les primes versées étaient des primes décroissantes, le contrat est annulé purement et simplement ; si les primes versées étaient des primes constantes, l'engagement primitif de la Caisse d'assurances se transforme en une obligation de payer une somme dont le montant est calculé d'après les bases du tarif en vigueur à la date de la signature du contrat primitif et pour la période de temps restant à courir (art. 29).

2° Le contrat étant établi d'après les déclarations de l'assuré, si celles-ci sont incomplètes, inexactes, fausses, de façon à induire en erreur la Caisse d'assurance sur les risques qu'elle peut courir, le contrat sera annulé de plein droit, et la portion des primes versées afférentes aux risques postérieurs à la date d'annulation du contrat sera remboursée sans intérêts à l'assuré (décret art. 30).

3° Si l'assuré vient à résilier le contrat d'achat de sa maison, s'il se libère avant l'échéance du solde dont il est encore débiteur sur le prix de sa maison, il a le droit de demander la résiliation de son assurance. Il obtient alors le paiement d'une somme égale à la valeur de la portion des primes antérieurement payées qui étaient afférentes aux risques postérieurs à la résiliation du contrat (art. 31).

4° Enfin si le décès de l'assuré résulte de suicide, de duel ou de condamnation judiciaire, l'assurance demeure sans effet, et les primes versées sont restituées aux ayants-droit, augmentées des intérêts simples calculés au taux du tarif (art. 33).

Les derniers articles du règlement s'occupent des cessions et transports du capital assuré ou du bénéfice de la police d'assurance. Ils ne présentent d'ailleurs aucune particularité et suivent les règles du droit commun.

L'impression générale qui se dégage de ces vingt-six articles, c'est que le décret s'est surtout préoccupé de sauvegarder la

sécurité d'une Caisse qui ne doit être exposée à aucun danger et qui est d'ailleurs tenue en lisière par les règles étroites qui régissent l'administration française. Cependant, il faut le reconnaître aussi et en féliciter ses auteurs, il a su modifier et simplifier dans des proportions assez notables les rouages compliqués de notre système financier, au point de le rendre abordable au public d'ouvriers auquel s'adressait ce nouveau genre d'assurances, et qui n'aurait pas manqué d'être rebuté par le grand nombre de formalités et de stations devant les guichets auxquels sont soumis ceux qui ont affaire avec le Trésor. Il faut signaler ce progrès digne d'éloges, cette étape vers l'affranchissement de la forme administrative.

CHAPITRE III

FACILITÉS DE PRÊTS ACCORDÉES A CERTAINES SOCIÉTÉS

Le deuxième alinéa de l'article 6 de la loi du 30 novembre 1894 a été édicté en vue d'encourager les sociétés à construire des maisons à bon marché, en mettant à leurs dispositions certains capitaux qu'elles n'auraient pu se procurer.

Le législateur ayant refusé, pour des motifs que nous n'avons pas à examiner ici, la participation des budgets de l'Etat ou des communes, et, d'autre part, le capitaliste français étant naturellement peu porté à risquer ses capitaux dans des aventures hasardeuses, il a fallu aller chercher l'argent dans « ces grandes caisses publiques où l'épargne l'a accumulé en quantité considérable ». Déjà, au Congrès international des habitations ouvrières qui avait eu lieu à Paris en 1889, on avait émis le vœu « que la loi autorisât les Caisses d'épargne à mettre, moyennant des garanties à déterminer, une partie des fonds des déposants à la disposition des constructeurs de maisons ouvrières, ce qui aurait pour objet d'utiliser, dans la région qui les a produits, les capitaux de la petite épargne ».

Ce vœu fut apprécié en Belgique et adopté par le projet de loi alors soumis à la Chambre belge. Il était tout naturel que les auteurs de notre loi s'en emparassent à leur tour ; c'est ce qui n'a pas manqué d'avoir lieu.

Cette partie de la loi est une de celles qui ont été très lon-

guement discutées et qui ont subi de nombreux remaniements dans les travaux préparatoires.

L'article 7 du projet de loi autorisait la Caisse des dépôts et consignations, la Caisse nationale des retraites, la Caisse d'assurances en cas de décès et la Caisse d'épargne postale à employer, jusqu'à concurrence d'un dixième, leurs fonds disponibles en prêts sur hypothèques, pour la construction de maisons à bon marché ; il autorisait les Caisses d'épargne à employer de la même façon le dixième de leurs dépôts et le tiers de leurs réserves, et l'article 8 du projet permettait aux hospices et aux bureaux de bienfaisance d'employer le tiers de leur patrimoine à la construction de maisons dans le ressort de leurs circonscriptions hospitalières.

Ces innovations parurent quelque peu hardies, et la Commission de la Chambre commença par les réduire d'une façon notable, avant de les envoyer à la première délibération du Sénat. Celui-ci, se montra encore plus rigoureux, et ne proposa rien moins que de supprimer aux Caisses publiques et notamment aux Caisses d'épargne, le droit de fournir des subventions aux opérations de construction de maisons à bon marché. Sur sa demande, la proposition de loi tout entière fut renvoyée à la Commission, qui apporta un texte nouveau à la séance du 8 novembre. C'est ce texte qui est devenu l'art. 6 actuel de la loi.

La faculté de placer des fonds dans les opérations de construction de maisons ouvrières n'est donnée qu'aux bureaux de bienfaisance, aux hospices et hôpitaux, et seulement pour une partie de leur patrimoine, qui ne peut être supérieure à un cinquième ; de plus la Caisse des dépôts et consignations peut employer, jusqu'à un cinquième, la réserve provenant de l'emploi des fonds des Caisses d'épargne qu'elle a constituée en opérations du même genre.

Seulement tandis que les hospices et hôpitaux et les bureaux

de bienfaisance peuvent soit construire eux-mêmes des habitations à bon marché, soit se contenter de faire des prêts hypothécaires, la Caisse des dépôts et consignations ne peut, avec les fonds des caisses d'épargne, que se livrer à ce dernier genre d'opérations ; elle ne peut pas construire. Cet avantage spécial accordé aux hospices et hôpitaux et aux bureaux de bienfaisance, qui figurait dans le projet de loi, a survécu à tous les remaniements du texte de la loi.

A ces dispositions de notre article 6, il convient d'ajouter celles de l'article 10 de la loi du 20 juillet 1895, qui donne aux Caisses d'épargne le droit d'employer « la totalité du revenu » de leur fortune personnelle et le cinquième du capital de » cette fortune en acquisitions ou constructions d'habitations » à bon marché, et en prêts hypothécaires aux sociétés de » construction de ces habitations, ou aux sociétés de crédit » qui ont pour objet d'en faciliter l'achat ou la construction, et » en obligations de ces sociétés ».

L'article 10 du décret du 21 septembre 1895 règle la manière dont il faudra calculer la fortune de ces établissements. La valeur du patrimoine sera calculée d'après le cours de la Bourse pour les valeurs mobilières, et pour les immeubles, d'après l'évaluation qui en sera faite par expert nommé par le préfet. Les immeubles affectés aux services d'assistance ne seront pas compris dans cette évaluation et n'entreront pas en ligne de compte. Quant aux biens mobiliers ou immobiliers provenant de fondations, et grevés d'une charge spéciale, ils ne pourront entrer en ligne de compte que sous déduction de la somme nécessaire pour faire face à ces charges.

Mais le décret a soin d'ajouter, à la fin de l'article 10, qu'en aucun cas la somme dont ces établissements pourront ainsi disposer ne dépassera le montant de leur fortune mobilière.

C'est une idée évidemment très heureuse que celle de faire ainsi concourir les Caisses d'épargne à l'amélioration du sort des tout petits capitalistes. Comme le disait M. Siegfried dans sa proposition de loi : « Une part des réserves gagnées sur l'épargne, une part de ces épargnes elles-mêmes restituées à ceux qui en sont les producteurs directs, pour l'amélioration de leur sort par la prévoyance, n'est-ce pas un emploi plus sain, plus rationnel, plus salutaire que l'absorption dans une dette d'Etat? N'est-ce pas une sollicitation à l'esprit d'épargne, un chemin nouveau et attrayant qui lui est offert ? »

La pratique avait d'ailleurs démontré depuis longtemps le bien fondé de ces paroles ; les caisses d'épargne, en effet, pouvaient, avant la loi de 1895, disposer librement, dans les limites de leurs statuts, de leurs fortunes personnelles ; or, plusieurs d'entre elles, et notamment celles de Lyon et de Marseille, avaient fait des prêts hypothécaires très importants et construit de nombreux logements, lorsque les lois de novembre 1894 et juillet 1895 furent promulguées, leur donnant le droit de faire désormais d'elles-mêmes ce qu'elles ne pouvaient faire qu'avec l'autorisation ministérielle.

Quant aux établissements de bienfaisance, hospices et hôpitaux, dont les capitaux sont placés d'ordinaire en rentes sur l'Etat, pouvait-on trouver un emploi pour leurs fonds meilleur que celui qui consiste à les faire servir à l'amélioration du logement des classes peu aisées, en offrant aux pauvres gens des locations économiques? L'établissement ne sort pas de sa mission légale ; on peut même dire qu'il diminue ses charges éventuelles, en évitant à beaucoup d'individus la déchéance fatale qui doit en faire un jour ses clients inévitables » (1).

La loi n'a pas seulement prévu quelles étaient les Caisses

---

(1) Proposition de loi. Commentaire de l'art. 8.

qui pouvaient prêter, elle s'est aussi occupée des personnes qui pouvaient leur emprunter.

Le projet de loi autorisait les Caisses publiques à prêter uniquement à deux catégories de sociétés : 1° les Sociétés coopératives ouvrières de construction et 2° les Sociétés anonymes de construction et de crédit ; il excluait, par son silence, les prêts hypothécaires individuels et les opérations immobilières directes ; et encore les sociétés admises à cette faveur devaient faire preuve d'intentions philanthropiques en exhibant des statuts qui prévoyaient un dividende fort restreint pour les actionnaires. La Commission du Sénat mit au nombre des bénéficiaires, les propriétaires qui construiraient eux-mêmes leurs habitations ; et en première délibération le Sénat adopta cette disposition.

Mais, en seconde délibération, cet article eut le même sort que le reste du projet, et fut renvoyé à la commission. Il n'en revint que considérablement corrigé, et, notamment, il ne mentionnait plus les particuliers construisant eux-mêmes leur habitation, parmi ceux qui pourraient emprunter aux Caisses publiques.

Il en résulte donc que, seules, les Sociétés de construction et de crédit ont le droit d'emprunter aux Caisses des hospices et des hôpitaux et aux Caisses d'épargne, à condition, toutefois, de se soumettre à la disposition de l'article 1 de la loi du 31 mars 1896, aux termes de laquelle leurs statuts, approuvés par le Ministre compétent, limiteront leurs dividendes annuels à un chiffre maximum. Cette heureuse restriction est assurément la résultante de l'esprit de prudence et de précaution qui a présidé à la confection de cet article. On ne peut que féliciter le Sénat d'avoir évité à ces Caisses une foule de difficultés qui n'auraient pas manqué d'être causées par l'affluence considérable de petits emprunteurs.

Nous avons ainsi terminé l'examen des différentes déroga-

tions apportées par la législation nouvelle au droit commun. Suivant le plan que nous nous sommes tracé, nous allons examiner ce qu'ont fait en pareille matière les principaux pays étrangers et exposer les divers moyens qu'ils ont employés pour arriver à un but analogue.

QUATRIÈME PARTIE

DROIT ÉTRANGER

Dans l'exposé des motifs de la proposition de loi qui est devenue la loi du 30 novembre 1894, M. Jules Siegfried constatait qu'au point de vue de la construction de maisons donnant pleine satisfaction aux lois de l'hygiène et accessibles à la bourse des ouvriers, « la France était singulièrement en retard par rapport aux pays qui l'entourent » ; et, à l'appui de cette assertion, il citait les lois belge, anglaise, austro-hongroise, etc.

Ces lois ont été promulguées à l'étranger avant que la nôtre n'ait vu le jour ; mais aussi elles ont permis à notre législateur d'éviter bien des défauts qui se trouvent dans leurs dispositions, de sorte qu'aujourd'hui non seulement la France n'est plus en retard, mais qu'au contraire elle a devancé ses aînées.

CHAPITRE PREMIER

BELGIQUE

La question de l'habitation ouvrière en Belgique est réglée par la loi du 9 août 1889 ; mais bien avant cette époque elle avait préoccupé les économistes, dont les travaux avaient préparé la voie au législateur. Dès l'année 1856, une Société de construction d'habitations ouvrières s'était fondée en Belgique, sous le patronage du roi des Belges, à cette époque encore Altesse Royale, qui insista auprès du gouvernement pour que fussent approuvés les statuts des Sociétés qui se fonderaient pour la construction d'habitations ouvrières (1).

Sur son initiative fut votée une loi, le 12 août 1862, qui réduisait les droits de mutation à percevoir sur les contrats passés par les sociétés ayant pour but de construire, acheter, vendre ou louer des maisons destinées aux ouvriers. Quelques années après, par une loi du 12 juin 1867, le Gouvernement était autorisé à conférer la forme anonyme à ces Sociétés et leur accordait des réductions sur les droits de timbre. En un mot, un important mouvement d'idées se créa sur cette question pendant toute cette époque, et il fut fait des enquêtes nombreuses, des conférences, des rapports minutieux, tendant à l'amélioration du sort des ouvriers; mais la prospérité dont jouit

(1) *Les habitations ouvrières en Belgique*, par le baron Hippolyte de Royer de Dour.

l'industrie belge de 1870 à 1880 replongea la question dans l'oubli, et il faut arriver à 1886 pour retrouver la trace de nouveaux efforts dans ce sens. A cette époque, la question se pose plus nettement que jamais, accompagnée des problèmes sociaux qui, à proprement parler, n'avaient pas encore été étudiés en Belgique.

La Commission d'enquête du travail de 1886 et le Conseil supérieur d'hygiène publique, composés tous deux d'hommes compétents et consciencieux, donnèrent une nouvelle impulsion au mouvement des idées. Leurs travaux montrèrent l'imminence du péril social, indiquant en même temps, au pouvoir législatif les mesures qu'il devait prendre, et faisant appel à l'esprit de charité privée et de solidarité humaine.

Encouragé par les conclusions de leur rapport, M. Beernaert, ministre des finances, déposa, le 27 mars 1888, un projet de loi réglementant les habitations ouvrières, projet qui est devenu la loi du 9 août 1889. Cette législation, dont l'initiative fait le plus grand honneur à nos voisins, a servi de modèle sur bien des points à notre loi française.

I

La loi belge institue tout d'abord des comités de patronage. Ces comités locaux ont une importance capitale, bien plus grande qu'en France. Leur rôle, c'est la loi qui le leur assigne, est de favoriser la construction et la location des habitations ouvrières salubres et leur vente aux ouvriers, soit au comptant, soit par annuités ; d'étudier tout ce qui concerne la salubrité des maisons habitées par les classes laborieuses, et l'hygiène des localités où elles sont établies ; d'encourager le développement de l'épargne et de l'assurance ainsi que des institutions de crédit ou de secours mutuels et

de retraite. Ils doivent adresser, chaque année, un rapport de leurs opérations au Ministère de l'agriculture, de l'industrie et des travaux publics, et, avant de décréter une expropriation dans les quartiers spécialement habités par la classe ouvrière, le Gouvernement doit prendre leur avis.

En un mot, la loi belge, tout en édictant des dispositions relatives aux habitations ouvrières, a institué dans chaque arrondissement un comité de patronage dont les attributions embrassent toutes les questions qui intéressent l'amélioration du sort des travailleurs : épargne, assurance, institutions de crédit, de secours mutuel ou de retraite.

La loi française, au contraire, a limité à la matière de l'habitation à bon marché l'action des comités ; mais dans ce domaine elle peut se développer librement : les comités locaux « peuvent faire des enquêtes, ouvrir des concours d'architec- » ture, distribuer des prix d'ordre et de propreté, accorder des » encouragements pécuniaires, et plus généralement employer » les moyens de nature à provoquer l'initiative en faveur de la » construction et de l'amélioration des maisons à bon marché.» La seule chose qu'il leur est interdit de faire, c'est de construire des habitations. Ils peuvent, d'ailleurs, ainsi que cela se pratique en Belgique, recevoir des subventions des pouvoirs publics, des dons et des legs, mais dans une certaine mesure seulement : ainsi, en Belgique, ils ne peuvent recevoir que des dons ou des legs mobiliers ; en France, ils ne peuvent posséder d'autre immeuble que celui qui est nécessaire à leurs réunions ; et cela pour éviter les abus qui pourraient résulter de la mainmorte.

Un autre point commun existe entre les deux législations : les comités belges et les comités français ont un caractère essentiellement officiel. Cela pourrait paraître étonnant au premier abord, puisque la tendance des deux lois est de faire appel à l'initiative privée, et on pourrait craindre que l'attache

gouvernementale et administrative ne mette obstacle à l'effort charitable que l'on réclame de tout citoyen. Cependant, il faut en convenir, bien qu'en France et en Belgique les raisons ne soient pas les mêmes, on ne peut guère concevoir ces comités sans l'empreinte officielle du Gouvernement En effet, en Belgique, les pouvoirs qu'ont reçus les comités supposent une délégation de l'autorité publique ; les Sociétés pour la construction d'habitations ouvrières ne peuvent revêtir la forme anonyme et jouir des exemptions fiscales que sur l'avis favorable des comités ; ainsi encore, la loi étant exclusivement faite pour les ouvriers, ce sont les comités de patronage qui doivent certifier la qualité de la personne qui veut acheter une maison ou contracter un emprunt ; enfin, la Caisse d'épargne et de retraite ne peut consentir des prêts que sur l'avis du comité, de façon que le crédit ouvert ne soit pas détourné de son véritable but.

En France, il n'y a pas les mêmes raisons, mais il y en a d'autres. Pour nous, la cause qui a fait donner aux comités le caractère officiel, c'est que le problème de l'habitation ouvrière n'est pas suffisamment connu, et qu'il soulèvera encore pendant longtemps des craintes mal fondées dans l'esprit du public. « L'existence d'un comité officiel (1) appuyant l'idée, la faisant sienne, la divulguant par les mille moyens dont dispose un corps légalement constitué, sera un moyen d'action des plus efficaces. »

Quoi qu'il en soit, la loi française prévoit qu'un ou plusieurs comités pourront être établis dans chaque département ; en Belgique, il en existe au moins un par arrondissement.

---

(1) Exposé des motifs de la proposition de loi.

II

Le second moyen employé par la loi belge pour encourager la construction d'habitations à bon marché, est l'exonération d'impôts : exonération qui vise, soit les ouvriers eux-mêmes, soit la Société de construction.

Les habitations occupées par les ouvriers sont exemptées de la contribution personnelle et de toute taxe provinciale ou communale analogue, à raison de la valeur locative, des portes et fenêtres et du mobilier, à condition, d'une part, que l'ouvrier propriétaire ne possède pas d'autre immeuble que celui qu'il habite, et qu'il ne cultive pas pour lui-même au-delà de 45 ares ; et, d'autre part, que l'habitation en question ne soit pas d'un revenu cadastral supérieur à un maximum établi suivant les communes.

Les ventes et adjudications faites aux ouvriers d'immeubles destinés à leur servir d'habitation, sont soumises à des droits d'enregistrement très réduits ; de plus, l'ouvrier peut se libérer de ces droits par des paiements fractionnés en cinq annuités.

Les actes de prêt ou d'ouverture de crédit en faveur des ouvriers faits dans le but de construire une maison, sont enregistrés à un taux de faveur pourvu que les intéressés remplissent certaines formalités, très simples d'ailleurs, attestant le but de l'opération et la qualité de l'emprunteur. Enfin, les reconnaissances de sommes remises par le créditeur au crédité sont affranchies du timbre et de l'enregistrement.

Les faveurs fiscales accordées aux Sociétés ont une assez grande importance. Ainsi, l'article 11 dispose que les Sociétés ayant pour objet exclusif la construction, l'achat, la vente ou

la location d'habitations destinées aux classes ouvrières, pourront revêtir la forme anonyme ou coopérative sans perdre leur caractère civil. L'article 12 exempte des droits de timbre et d'enregistrement les actes et les procès-verbaux portant formation ou dissolution de ces Sociétés. Les actes de vente et d'adjudication, les actes de prêts ou d'ouverture de crédit ne sont soumis qu'à des taxes réduites ; les procurations données par les associés pour leurs relations avec ces Sociétés, sont dispensées du timbre et de l'enregistrement ; enfin, les droits de timbre sur les actions et obligations de ces Sociétés sont réduits dans des proportions très notables.

Ici encore, comme on le voit, la plus grande analogie règne entre la loi française et la loi belge ; on peut dire que notre loi a été calquée sur son aînée.

Il n'en est pas de même pour les assurances. Sur cette question, deux systèmes très différents ont été adoptés.

III

C'est une des idées les plus originales de la loi belge que d'avoir mis à la portée des ouvriers des contrats d'assurances de façon à garantir au vendeur le paiement de la maison à bon marché. Mais tandis que la loi française a adopté le système de l'assurance temporaire, la loi belge a préféré le système de l'assurance mixte : « La Caisse générale d'épargne et de retraite, dit l'article 8, est autorisée à traiter des opérations d'assurance mixte sur la vie, ayant pour but de garantir le remboursement à une échéance déterminée, ou à la mort de l'assuré, si elle survient avant cette échéance, des prêts consentis pour la construction ou l'achat d'une maison d'habitation. »

L'assurance mixte donne à l'assuré un capital payable dans

un nombre d'années déterminé, ou au moment même de sa mort, si elle arrive avant le terme stipulé.

Ce genre d'assurance était, on pourrait dire, obligatoire pour la Belgique, car, en même temps qu'il garantit la possession de la maison par la famille au cas de prédécès de son chef, il assure à la Caisse d'épargne la restitution des prêts qu'elle a consentis. En effet, la loi belge autorise la Caisse d'épargne non seulement à contracter des assurances, mais encore à prêter de l'argent pour la construction de maisons à bon marché. De sorte que, grâce au système de l'assurance mixte, l'assuré a la sécurité pour le paiement de sa maison, et la Caisse d'épargne se rembourse à elle-même le capital assuré. La combinaison est ainsi doublement avantageuse : la Caisse d'épargne a un placement excellent pour ses capitaux ; et, de plus, elle passe des contrats d'assurances qui sont, en général, très rémunérateurs.

La Caisse générale d'épargne et de retraite n'est pas restée longtemps à faire des avances et à offrir des assurances aux ouvriers.

La Compagnie belge des assurances générales sur la vie est entrée dans le mouvement ; elle prête 60 0/0 de la valeur de l'immeuble, à condition que l'emprunteur contractera chez elle une assurance mixte. Beaucoup de simples particuliers ont également suivi cette voie, et une note émanée de la Caisse générale d'épargne et de retraite nous apprend « qu'ils avancent des fonds à concurrence de 65, 70 et même 75 °/₀ de la valeur des immeubles confiés en gage, au taux de 4 1/4 °/₀ pour une durée de quinze à vingt ans, moyennant première hypothèque et assurance mixte (1).

---

(1) Lire, au sujet des assurances, l'intéressant rapport fait par M. Cheysson au Congrès des habitations à bon marché, tenu à Bordeaux les 20, 21 et 22 octobre 1895.

En France, le système est différent. On n'a pas voulu associer la question d'assurance à la question d'amortissement, de façon à ne pas augmenter la somme des capitaux dont la Caisse a la gestion. Aussi, voyons-nous, dans la loi de 1894, l'assurance temporaire au lieu de l'assurance mixte. Le projet de loi contenait le système de l'assurance mixte ; mais lors de la discussion au Sénat, M. Félix Martin, ainsi que nous avons eu l'occasion de le voir, attaqua violemment ce système. Il parvint à démontrer au Sénat que ce genre d'assurance serait ruineux pour la Caisse d'assurances au cas de décès, qui déjà est loin de réaliser de beaux bénéfices, et fit prévaloir son amendement, substituant à l'assurance mixte l'assurance temporaire.

Quoi qu'il en soit, les deux législations, par des moyens différents, sont arrivées à peu près au même but : le maintien de la maison paternelle dans la famille de l'ouvrier.

Mais si l'honneur d'avoir introduit dans la loi l'excellente combinaison des assurances revient à la Belgique, un égal tribut d'éloges doit revenir au législateur français, qui a su prendre l'initiative de remanier notre régime successoral pour faciliter la reconstitution du foyer familial après la mort du père de famille. L'entreprise a bien été tentée en Belgique, mais elle n'a pas abouti : de sorte que l'œuvre la plus importante qui ait été produite dans ce nouvel ordre de choses est due à notre législation.

En Belgique, la question est encore à l'étude ; elle a fait l'objet d'une proposition de loi émanée, en 1891, de M. le baron Van der Bruggen, qui doit venir compléter la loi du 9 août 1889. Ce projet contient un certain nombre de dispositions s'appliquant uniquement aux petits immeubles, c'est-à-dire à ceux dont le revenu cadastral ne dépasse pas 200 fr., et qui sont occupés, lors du décès du père de famille, par le conjoint ou l'un des enfants. Il augmente la quotité disponible et déclare qu'il n'y aura pas lieu de réduire la donation faite à un descen-

dant de la maison de famille, si toutefois elle n'excède pas la moitié des biens. Il autorise le legs fait par l'époux prédécédé à son conjoint de l'usufruit de tout l'actif immobilier ; enfin il permet à chacun des héritiers de s'opposer à la licitation de la maison, et de la reprendre sur estimation ; la même faculté est accordée au conjoint survivant, s'il en est copropriétaire.

Il faut espérer que les Chambres belges transformeront bientôt en loi le projet Van der Bruggen, et la réforme du régime successoral en Belgique suivra de près celle du régime successoral français. De sorte que les deux nations, profitant des leçons l'une de l'autre, finiront par posséder toutes les deux une loi excellente sur les habitations à bon marché (1).

---

(1) Ce projet de loi, « *permettant d'éviter la vente forcée de petits héritages en cas de décès* », a été soumis à la Chambre des représentants le 18 mars 1891 ; il a fait l'objet d'un rapport favorable de M. Corswaren, au nom de la section centrale. Malheureusement la discussion en a été retardée par la dissolution des Chambres. Il a été présenté de nouveau, le 31 juin 1893, sous le titre de : « Modifications au régime successoral des petits héritages », et a été accueilli favorablement par la commission, mais le renouvellement des Chambres a encore empêché son adoption. (Voir *Réforme sociale*, 1896, t. I^{er}, p. 295.)

CHAPITRE II

ANGLETERRE

En Angleterre, c'est par la loi du 18 août 1890 qu'est réglée la question de l'habitation ouvrière. Cette loi très complète et très vaste n'a cependant pas été faite uniquement dans ce but ; elle ne s'occupe de la construction des maisons ouvrières que comme conséquence des mesures de salubrité qu'elle prescrit : c'est avant tout une loi d'hygiène.

Elle se divise en trois parties bien distinctes : la première a trait à la démolition et à la reconstruction des quartiers insalubres ; la seconde s'occupe des maisons isolées qui laissent à désirer au point de vue de l'hygiène ; enfin, la troisième partie concerne spécialement la construction des maisons ouvrières, abstraction faite des questions d'hygiène et dans un but purement social.

La loi française de 1894 et la loi belge de 1889 n'ont aucun point commun avec les deux premières parties de la loi anglaise ; seule la troisième partie peut entrer en parallèle avec elles.

Aux deux premières parties de la loi anglaise on peut comparer notre loi du 15 avril 1850, qui lui est d'ailleurs inférieure à bien des égards.

En Angleterre, chaque circonscription sanitaire possède des autorités chargées tout spécialement de la police de l'hygiène : le législateur de 1890 a trouvé là des agents d'exécution compétents dont il a réclamé le concours. En France, l'hygiène

publique est assez mal organisée ; les Conseils municipaux ont bien la faculté d'organiser des Commissions d'hygiène, mais malheureusement ils usent très peu de ce droit.

Tandis que la loi anglaise s'occupe à la fois des îlots et des maisons isolées insalubres, la loi française vise plus spécialement les maisons isolées, pour lesquelles elle prescrit des réparations, l'interdiction provisoire d'habitation et même l'interdiction définitive ; mais pour la démolition, elle n'a pas osé aller jusque-là, et elle a reculé devant ce qui lui a paru un attentat trop téméraire au droit de propriété. La loi anglaise va plus loin : l'intérêt privé lui a paru devoir céder à l'intérêt général, et elle investit l'autorité du droit de faire démolir la maison du propriétaire malgré lui, sauf à imputer sur le prix les dépenses qui seront faites.

La partie la plus originale de la loi anglaise est celle qui vise la démolition des îlots insalubres. Notre loi de 1850 a bien prévu, elle aussi, qu'il pourrait être procédé à des travaux d'ensemble pour assainir un quartier ; mais combien ses dispositions sont peu suffisantes. « Lorsque l'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes, ou lorsque ces causes ne peuvent être détruites par des travaux d'ensemble, la commune pourra acquérir, suivant les formes et après l'accomplissement des formalités prescrites par la loi du 3 mai 1841, la totalité des propriétés comprises dans le périmètre de ses travaux. »

Ainsi donc les communes, en France, ont la faculté d'acquérir, et par suite d'assainir les quartiers insalubres, ou de ne pas le faire. En Angleterre, au contraire, les travaux peuvent être imposés par le pouvoir central, qui peut ainsi forcer la main aux municipalités.

Mais où la loi anglaise fait preuve d'une grande supériorité sur la loi française, c'est quand elle prescrit le remplacement des îlots insalubres par des habitations conformes aux lois de

l'hygiène et pouvant offrir asile à un nombre d'habitants égal à celui qui occupait les locaux expropriés. En France, rien de pareil ; les communes ne sont nullement obligées de pourvoir au logement des habitants chassés d'un quartier ; de sorte que bien souvent il arrive, dans une ville, qu'un foyer d'insalubrité ne fait que changer de quartier, et que, expulsé d'un point, il va s'établir sur un autre.

Enfin, il convient de remarquer qu'en Angleterre les autorités supérieures sont investies d'un droit de contrôle et même d'un pouvoir de contrainte pour assurer la bonne exécution de la loi. Le sous-secrétaire d'Etat pour le comté de Londres, et le bureau du gouvernement local pour les autres districts, ont le droit d'intervenir pour l'application de la loi relativement aux îlots insalubres. Cette autorité supérieure a le droit de faire des enquêtes sur la salubrité des îlots et d'obliger l'autorité locale à présenter un projet d'amélioration. Pour l'assainissement des maisons isolées, c'est au bureau du gouvernement local qu'appartient le droit de faire dresser le projet d'amélioration. Ce n'est donc qu'à titre accessoire et comme conséquence de l'assainissement d'un quartier, qu'apparaît, dans les deux premières parties de la loi anglaise, la construction de maisons ouvrières. Au contraire, la troisième partie s'occupe exclusivement de cette question, et par là elle se rapproche des lois belge et française.

Ce qui frappe tout d'abord dans cette troisième partie, c'est la hardiesse dont a fait preuve le législateur anglais au point de vue de l'intervention des communes et de l'emploi des fonds publics, dans un pays où le « self-help » a toujours été en si grand honneur.

L'autorité locale peut acheter des terrains pour y faire bâtir des maisons ouvrières ; elle peut, si bon lui semble, acheter ou louer, soit des maisons déjà occupées par des ouvriers, soit d'autres maisons en vue de les réédifier et de les aménager pour

des ouvriers ; elle peut également aménager, conformément aux vœux de la loi, toute maison acquise ou louée, l'élargir, la réparer, l'améliorer, la meubler, la garnir de tout le mobilier, des accessoires et des commodités désirables.

La loi anglaise va même plus loin ; elle confère à l'autorité locale elle-même la gestion, le fonctionnement et la surveillance des habitations qui lui appartiennent ; elle l'autorise à édicter des règlements pour le fonctionnement, l'usage et la gestion des habitations ouvrières ; enfin elle lui donne le droit d'aliéner toute maison aménagée pour des logements ouvriers qui aura cessé d'être nécessaire, ou dont la conservation lui paraîtrait trop coûteuse.

Voilà bien l'ingérence de l'Etat la plus complète que l'on puisse imaginer. En Belgique, le législateur n'a pas osé aller jusque-là ; tout ce qu'il a fait, c'est d'autoriser les communes à recevoir des dons et des legs pour la construction d'habitations ouvrières ; mais il ne leur a pas permis de se faire entrepreneurs de bâtiments, ni logeurs en garni. En Angleterre on n'a pas craint de faire ainsi du socialisme d'État, socialisme, il est vrai, éclairé et bien entendu. Ce n'est pas d'ailleurs de la charité, il convient de le faire remarquer : les locataires doivent se soumettre aux prescriptions dictées par l'autorité locale pour la bonne tenue de la maison ; ils doivent payer régulièrement leur loyer et nul n'est admis dans une maison ouvrière s'il est inscrit à l'Assistance publique.

Mais, tout en laissant à l'autorité locale une grande latitude dans la construction et la location des habitations ouvrières, la loi anglaise a su mettre une entrave aux entraînements qui auraient pu lui être funestes. Il ne fallait pas que dans un but de philanthropie les communes se laissassent aller à grever lourdement leurs budgets et à gaspiller l'argent des contribuables. Aussi le consentement du bureau du gouvernement local et du conseil de comté doit-il être obtenu par la commune qui veut

se livrer à des opérations d'achats de terrain, de construction, de transformation ou de vente de maisons ouvrières.

La fin de la troisième partie de la loi anglaise contient un certain nombre de dispositions en vue d'encourager les particuliers et les Sociétés privées à construire des logements ouvriers ; et par là elle se rapproche encore des lois française et belge. Mais, à ce point de vue, elle est bien moins complète.

Ses dispositions sont de deux sortes :

1° Les commissaires des emprunts pour les travaux publics peuvent faire des avances aux Sociétés et aux particuliers ci-après énumérés :

a) Compagnies de Chemins de fer, de docks ou de travaux des ports ; Sociétés ou Associations ayant pour objet la construction et l'amélioration des logements ouvriers ou tendant à faciliter et encourager la construction de maisons ouvrières ; sociétés commerciales ou industrielles qui, pour les nécessités de leur négoce ou de leurs affaires, emploient des ouvriers ;

b) Tout particulier ayant sur un terrain un droit de tenure à titre de fief simple ou d'une durée déterminée, pourvu que ce droit ait au moins encore 50 ans d'existence.

Les Sociétés et les particuliers sus-énoncés pourront emprunter aux commissaires des emprunts pour les travaux publics, toutes les sommes qui leur seront nécessaires pour construire ou améliorer des maisons ouvrières, pour faciliter ou encourager ces sortes de constructions ;

2° Suivant le droit commun, les personnes morales en Angleterre ne peuvent pas employer leurs fonds à des entreprises en vue desquelles elles n'ont pas été spécialement constituées. Dérogeant à cette règle à peu près générale, la loi autorise ces Sociétés à acheter des terrains pour y bâtir des maisons destinées à loger des ouvriers. Les Compagnies de chemins de fer, de docks, de travaux de port et autres Sociétés commerciales ou

industrielles qui emploient des ouvriers peuvent ériger, nonobstant tout acte du Parlement, charte, règle de loi ou d'équité contraire, sur leur propre terrain ou sur tout terrain acheté par elles, des maisons pour loger leurs ouvriers.

Telle est l'économie générale de la loi anglaise sur les habitations ouvrières.

Il y a lieu de remarquer que nous n'y trouvons pas les deux sortes de dispositions importantes qui se rencontrent dans la loi française : les unes relatives au régime successoral, les autres relatives aux exemptions d'impôts.

Pour ce qui est du régime successoral, le silence de la loi s'explique naturellement, étant donné qu'en Angleterre, la liberté absolue est la règle en matière testamentaire : le père peut disposer de sa fortune comme bon lui semble ; et, en matière de succession *ab intestat,* le bien foncier appartient à l'aîné.

Quant aux dispositions fiscales, il faut reconnaître que, malgré la hardiesse de conception dont il a fait preuve, le législateur anglais n'a pas osé aller contre le principe de l'égalité devant l'impôt. La loi ne contient aucune faveur fiscale relativement à la vente et à l'achat des maisons ouvrières, et ce n'est pas là son moindre défaut.

En somme, ce qui caractérise la loi anglaise, c'est qu'elle est avant tout une loi d'hygiène. Les pouvoirs publics se sont moins préoccupés d'encourager la construction d'habitations ouvrières que de réglementer l'hygiène et la salubrité dans les logements occupés par la classe ouvrière. Et cela s'explique, d'ailleurs, si l'on songe qu'à l'époque où la loi a été promulguée, l'institution de l'habitation à bon marché était des plus florissantes en Angleterre.

En 1879, on évaluait à 1,187 le nombre des Sociétés de construction (*Building Societies*) existant en Angleterre ; ces Sociétés comptaient près de 340,000 adhérents. Au 1^er^ jan-

vier 1889, le *Registar general* comptait 2,021 Sociétés et 604,000 sociétaires. L'année 1888 avait à son actif plus de 500 millions de recettes, le capital dépassant un milliard. Enfin, en 1890, au moment où la loi a été votée, l'Angleterre comptait 2,752 *Building Societies* avec 605,388 membres et 50 millions 582,365 livres sterling de capital.

On comprend que devant un pareil développement de cette institution le législateur n'ait pas senti la nécessité de favoriser encore l'extension du mouvement; les mesures de surveillance étaient plus indiquées qu'une loi d'encouragement.

CHAPITRE III

ALLEMAGNE

L'Allemagne qui, comme la France, était restée longtemps en arrière dans le mouvement en faveur de l'habitation ouvrière, a fait tout d'un coup un pas immense dans la voie du progrès, et a obtenu dans ces derniers temps des résultats fort importants. Si les enquêtes de la première heure n'ont pu fournir que des rapports constatant l'état déplorable et précaire et l'insalubrité des logements ouvriers, le Congrès organisé en 1892 par la Société allemande d'Economie sociale a publié des documents qui montrent d'une façon éclatante que l'ouvrier est aujourd'hui aussi bien partagé en Allemagne que dans les pays voisins.

I

Il faut, pour se rendre compte de ce qui s'est fait en Allemagne, examiner successivement ce qui a été fait par l'Etat, les départements, les municipalités, les Caisses d'épargne, les Sociétés diverses et les industriels.

1° *Action de l'Etat.*— L'Etat allemand s'est occupé de l'habitation ouvrière à la fois comme législateur et comme patron.

Comme législateur, il a eu peu de succès au début : il a obtenu tout d'abord absolument le contraire de ce qu'il voulait. En effet, à la suite de la promulgation de lois prescrivant aux pro-

priétaires de donner à leurs locataires de l'air, de la lumière en abondance, du confortable et de l'aisance, les loyers ont augmenté dans des proportions telles que les ouvriers sont allés s'entasser dans les logements dont ils pouvaient payer le loyer. Ce n'est qu'à la longue, lorsque l'influence pernicieuse du logement insalubre s'est fait sentir par les maladies et par les épidémies, que les ouvriers ont compris qu'il valait encore mieux pour eux avoir un loyer cher mais une habitation saine, qu'un loyer bon marché avec la maladie à courte échéance ; ils se sont donc résignés à payer un loyer suffisamment rémunérateur pour encourager les spéculateurs à leur construire des habitations.

Peu à peu, cependant, l'Etat a obtenu de meilleurs résultats en promulguant des lois pour favoriser la construction d'habitations ouvrières ; ainsi, tout récemment, il a autorisé les Caisses de retraite et d'invalidité à faire des prêts qui sont garantis par la construction d'habitations à bon marché.

L'Etat patron s'est assez préoccupé de la question de l'habitation, et il faut reconnaître qu'il a fait beaucoup pour ses ouvriers ; il s'y est pris de plusieurs façons. Au début, il construisait lui-même des habitations et les louait aux ouvriers et à leurs familles ; mais cette méthode, qui avait l'inconvénient d'immobiliser des capitaux assez considérables, fut bientôt abandonnée, et l'Etat encouragea ses ouvriers à construire eux-mêmes leurs maisons en leur donnant des terrains gratis, ou bien en leur fournissant des matériaux à des prix très réduits, ou encore en leur allouant des primes et en leur prêtant sans intérêt des capitaux remboursables par annuités.

C'est ce dernier procédé qui a été longtemps le plus employé en Allemagne : le capital prêté remboursable par annuité ; et, pour éviter que les ouvriers ne devinssent la proie des usuriers auxquels ils auraient pu s'adresser dans des moments de gêne pour payer aux échéances, l'Etat s'est réservé un droit de

préemption pendant dix ans ; de sorte que le nombre d'habitations ouvrières tombées entre les mains de spéculateurs est sans importance. La maison Krupp, elle, ne garde pas le droit de préemption : elle accorde à ses ouvriers vingt-cinq ans pour se libérer ; mais elle se réserve le droit de donner congé à son locataire-acheteur, et de réclamer le montant des avances qu'elle lui a faites trois mois après la demande en résiliation du contrat.

Dans ces dernières années, l'État allemand a montré une tendance à revenir au premier système adopté. Une loi a été promulguée, le 13 août 1895, qui autorise le gouvernement à consacrer une somme de cinq millions de marcs à la construction d'habitations à bon marché exclusivement réservées aux employés et ouvriers de l'Etat.

Mais cette loi n'a qu'une portée très restreinte : ainsi que cela résulte de l'exposé des motifs, elle ne concerne que la construction de maisons dans les petites villes, bourgs et villages où l'État possède des usines, des mines, des gares, des manufactures. Dans les grandes villes, la population ouvrière trouve assez facilement à se loger à bon marché.

Quoi qu'il en soit, les maisons construites par l'État lui appartiennent et ne sont pas destinées à être vendues ; elles sont louées aux ouvriers pour un prix tel qu'un intérêt convenable du capital employé, ainsi que l'amortissement de ce capital, soient assurés avec le remboursement des frais d'administration et d'entretien.

Comme on le voit, l'État allemand a fait en même temps une assez bonne spéculation. N'eût-il pas été préférable, au contraire, de laisser aux ouvriers la faculté de devenir propriétaires de leurs habitations et d'en amortir le capital pour eux et non pour l'État ?

Les différentes méthodes employées en Allemagne pour les ouvriers de l'État ont produit dans ce pays des résultats

satisfaisants ; la statistique démontre que les demandes faites à la maison Krupp dépassent le chiffre du crédit que l'usine a mis à la disposition de ses ouvriers. Elle démontre aussi que malgré la mort du chef de famille, que d'ailleurs les lois n'ont pas prévue, les maisons restent presque toujours dans les familles ; dans la plupart des cas la veuve continue le versement des annuités grâce au salaire de ses enfants, ou à l'appui de ses parents.

2° *Action des départements et des communes.* — Les autorités départementales et communales, comme l'État, ont émis un certain nombre de règlements dont l'effet a été d'obliger les propriétaires à élever les prix de leurs loyers ; ici encore les ouvriers sont obligés de payer des locations relativement fort chères s'ils veulent être logés dans des maisons salubres. C'est qu'en Allemagne les règlements créent pour les propriétaires des obligations très sévères et très onéreuses. Ainsi il n'est permis de construire sur les terrains d'une ville, qu'à condition que les nouvelles maisons seront desservies par des rues en bon état de viabilité, lequel s'apprécie et est réglementé d'après le nombre moyen de véhicules qui y passent ; ainsi encore, dans la plupart des villes, les propriétaires sont obligés d'avoir dans leurs maisons de l'eau potable, d'effectuer la vidange suivant certains systèmes réglementés.

Quelques communes emploient une partie des revenus des octrois à construire des logements pour les ouvriers, ou à consentir des prêts sur hypothèques dans ce but.

3° *Action des Caisses d'épargne.* — Les Caisses d'épargne en Allemagne n'ont participé qu'indirectement à la construction des maisons ouvrières. Sauf la Caisse d'épargne de Strasbourg, qui a construit pour son propre compte, en général elles se contentent de faire des avances aux Sociétés, ou bien aux administrations communales ou départementales, de façon à leur permettre d'opérer dans des limites plus étendues.

4° *Action des Sociétés.* — Les Sociétés philanthropiques sont en assez grand nombre en Allemagne ; elles ont beaucoup fait pour l'habitation ouvrière. Les unes fournissent de l'argent pour entretenir les immeubles en bon état ; d'autres ont pour but de loger les ouvriers, leur vie durant, dans des maisons salubres, sans leur infliger les inconvénients de la propriété.

Il nous a paru intéressant de signaler ce qui a été fait par la Caisse de retraite des employés des chemins de fer de l'État allemand. Cette institution, qui compte environ 200.000 membres, possède un capital de 28 millions de marks. Elle a prêté son appui moral et financier à plusieurs Sociétés coopératives dont le but est la construction des maisons ouvrières. Les habitations construites dans ces conditions varient considérablement au point de vue de leur importance et de leur composition : les unes comprennent, par exemple, trois chambres avec une cuisine ; d'autres simplement une pièce unique de 25 mètres carrés. La plus grande liberté, on le voit, est laissée aux emprunteurs pour construire leur logement : c'est à cela que la Caisse des retraites attribue le grand nombre des prêts qu'elle a été sollicitée de consentir. Ces prêts sont faits au taux de 3 1/2 pour °/₀ ; ils s'élèvent aujourd'hui au chiffre considérable de 1 million 200 mille marks, et ont permis à 5.300 ouvriers d'avoir un logement sain et confortable.

5° *Action des industriels.* — L'industrie allemande s'est préoccupée du bien-être de ses ouvriers dans des proportions considérables. Parmi les chefs d'industrie les plus connus, il convient de citer M. Krupp, le célèbre fabricant de canons, qui a créé la ville d'Essen, occupée presque entièrement par le personnel de son usine.

Les compagnies de chemins de fer occupent aussi une place importante dans la question de l'habitation à bon marché.

Elles ont construit pour leurs ouvriers, plusieurs cités en dehors des villes, et elles les y transportent gratuitement. En outre, elles consacrent presque toutes des voies spéciales au transport économique, soit des matériaux de construction, soit des objets qui peuvent être utiles à la vie des habitants.

Enfin la plupart des grands industriels se sont arrangés pour loger convenablement leurs ouvriers, et cela bien souvent même malgré eux. C'est qu'en Allemagne les communes sont obligées de nourrir leurs pauvres ; ce surcroît de dépenses à leur budget, s'ajoutant d'ailleurs au non-paiement par ces pauvres de nombreuses taxes, fait qu'elles tâchent d'éviter autant que possible l'invasion sur leur territoire de la population ouvrière ; pour cela elles exigent des industriels des redevances assez élevées pour les empêcher de s'établir chez elles ; or, la plupart du temps, elles mettent comme prix de leur autorisation l'engagement de construire des logements convenables pour les ouvriers.

II

Mais l'Allemagne ne s'en est pas tenue à ces premières mesures déjà fort importantes ; elle n'a pas borné là ses efforts. Le 3 février 1892, un projet de loi, qui ne tardera pas à passer dans le domaine de la législation, a été présenté par le feld-maréchal de Moltke, qui ferait pour l'habitation rurale encore plus qu'il n'a été fait pour l'habitation de la ville. Bien des points de ce projet auraient pu être empruntés par la loi française ; le projet allemand d'ailleurs n'a guère fait que copier la loi autrichienne de 1889, que nous aurons bientôt l'occasion d'examiner.

Quoi qu'il en soit, voici un aperçu de ce « projet de loi sur les biens de famille ».

Tout sujet allemand a le droit de se constituer un bien de famille (*Heimstatte*), c'est-à-dire une exploitation rurale pouvant servir de logement à une famille de paysans ou d'ouvriers, et permettre la production des moyens d'existence. Chaque bien de famille se compose d'abord de l'habitation avec tous les bâtiments nécessaires à l'exploitation du domaine, ensuite des terres avec les instruments agricoles nécessaires et le bétail.

Comme on le voit, la loi allemande ne s'appliquera qu'aux exploitations agricoles. La loi française, au contraire, semble s'appliquer plutôt aux habitations urbaines. Il est vrai, et cela résulte de l'exposé des motifs et de la discussion au Sénat, qu'elle concerne également les habitations rurales ; mais avec les valeurs maximum qui ont été prévues et que ne doivent pas dépasser ces habitations pour rentrer dans les prévisions de la loi, il sera assez rare que les paysans puissent en profiter. Il est regrettable qu'un article spécial de notre loi n'ait pas prévu l'exploitation agricole et étendu le domaine de la loi. En sens inverse nous reprocherons à la loi allemande de n'avoir pas pris pour l'ouvrier de la ville les mêmes mesures de bienveillance que pour l'ouvrier des campagnes.

Quelles sont donc les faveurs qui sont accordées aux possesseurs de ces biens de famille ?

L'*Heimstatte*, dit la loi, ne peut être grevé que jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur du revenu ; et encore ces dettes ne peuvent-elles consister qu'en rentes devant s'éteindre par amortissement. On ne peut grever de dette le bien de famille.

En Amérique, il y a bien l'institution du *Homestead*, qui se rapproche beaucoup de l'institution de *Heimstatte*. Mais on n'y trouve pas cette rigueur. Le *Homestead* peut être hypothéqué si la femme y consent. Ici, pas d'hypothèque possible. Le chef de famille est protégé malgré lui contre lui-même ; s'il a besoin d'argent il vendra, mais il n'hypothéquera pas son bien. Ou

bien il pourra choisir un moyen terme que lui offre la loi : il constituera sur son bien une rente et il amortira sa dette peu à peu. Et la loi, poussant la prévoyance jusqu'au bout, ajoute que les autorités compétentes pourront autoriser la constitution des dettes sous forme de rentes, jusqu'à concurrence de la moitié de la valeur des revenus . et avec une période d'amortissement correspondant au but pour lequel on a emprunté.

Le *Heimstatte* est insaisissable ; on ne peut exercer des voies d'exécution sur lui, sauf dans trois cas prévus par la loi : si la créance est antérieure à la constitution du bien de famille ; s'il s'agit de fournitures pour l'exploitation du domaine agricole ou la construction des bâtiments ; ou si les rentes et les impôts ne sont pas payés.

Le bien de famille est indivisible et ne peut être transmis héréditairement qu'à un seul héritier, sauf le droit d'usufruit qui peut être accordé à la veuve du dernier propriétaire. Enfin, il n'est aliénable entre-vifs que si la femme donne son consentement à la vente.

Voilà les dispositions générales que contient le projet de loi allemand ; pour les détails il renvoie aux législations des divers pays dans lesquels on aura à l'appliquer. Ces législations auront à régler : la délimitation maxima et minima du bien de famille, la détermination des exemptions d'impôt, l'étendue du droit d'usufruit de la veuve et enfin les conditions de la dévolution successorale du bien de famille. Par conséquent, dans chaque pays, les conditions d'application de la loi pourront varier dans les détails, mais, au fond, les grandes lignes seront partout les mêmes.

On ne peut que féliciter les auteurs de ce projet de leur initiative et souhaiter que le plus tôt possible leurs efforts soient couronnés du succès qu'ils méritent.

CHAPITRE IV

AUTRICHE-HONGRIE

En Autriche, comme en Allemagne, il y a lieu de distinguer, dans la matière qui nous occupe, deux sortes de législations : l'une concerne les habitations des campagnes, l'autre les habitations des villes.

I

La législation autrichienne relative aux exploitations rurales de peu d'importance est antérieure à celle relative aux habitations des villes. C'est la loi du 1er avril 1889 qui régit la matière. Elle est intitulée : « Loi concernant l'introduction de dispositions successorales spéciales pour les biens ruraux de moyenne étendue ». Comme le titre l'indique, c'est la question capitale du régime successoral qui est ici en cause. Alors que la loi allemande ne touche la question qu'en passant, la loi autrichienne, comme la loi française, déroge dans des proportions très notables au droit commun successoral.

La loi autrichienne de 1889 n'a pour ainsi dire pas innové ; elle n'a guère fait que revenir à un état de choses ayant déjà existé en Autriche jusqu'en 1868. Sous l'empire de cette ancienne législation, lorsqu'il y avait plusieurs héritiers, l'exploitation restait aux mains d'un seul qui devait désintéresser ses cohéritiers ; l'héritier se chargeait du domaine, d'après une éva-

luation faite de manière à pouvoir subsister convenablement ; il ne pouvait être grevé au point de ne plus pouvoir continuer l'exploitation agricole. C'était donc le système de l'indivisibilité, de l'attribution sur estimation et de l'insaisissabilité relative.

Cette législation avait été abandonnée, et un régime tout nouveau avait été créé par la loi du 27 juin 1868, lequel laissait aux héritiers le choix entre ces trois alternatives :

Le partage en nature du domaine ;

La copropriété indivise ;

La vente en justice sur la demande de l'un des intéressés.

Mais une crise agricole ne tarda pas à sévir sur l'Autriche, due en grande partie à ce nouvel état de choses, ainsi que le démontrèrent plusieurs enquêtes très sérieuses, et on en revint aux anciens errements. Tel fut l'objet de la loi de 1889.

Cette loi nouvelle ne s'applique qu'aux biens ruraux d'une certaine étendue (*Hof*), comme la loi allemande qui ne concerne que le *Heimstatte*. Ces deux lois d'ailleurs se ressemblent beaucoup. Ainsi, lorsque le patrimoine d'un propriétaire revient à plusieurs héritiers, dit la loi autrichienne, le domaine rural et ses dépendances ne pourront passer qu'à un seul : analogie complète avec la loi allemande qui proclame l'indivisibilité du bien de famille. Comme dans la loi allemande, ce sont les autorités locales qui, en Autriche, devront régler, ce qu'il faut entendre par bien rural de moyenne étendue, quel sera l'héritier preneur. Mais nous ne voyons pas dans la loi autrichienne la prohibition de l'hypothèque, l'insaisissabilité et l'inaliénabilité du domaine rural qui existent en Allemagne. Nous ne trouvons pas cette protection, peut-être exagérée, du propriétaire rural. Mais en revanche elle contient des dispositions très détaillées, relativement au partage du domaine rural et par là elle présente de grandes analogies avec la loi française.

A la mort de son propriétaire, le *Hof* passe à l'héritier (*anerbe*) que désigne la loi locale, et à lui seul à l'exclusion

de tous autres. La valeur du *Hof* est déterminée par les héritiers, ou, s'ils ne parviennent pas à s'entendre, par le tribunal qui statue d'après un rapport d'expert et l'avis de l'autorité locale. Ressemblance frappante avec ce qui se passe sous l'empire de la loi française de 1894, qui décide que la valeur de l'habitation à bon marché, en cas de non-entente entre héritiers, sera déterminée par le juge de paix, sur rapport d'expert et après une évaluation du comité des habitations à bon marché. Le *Hof* une fois attribué à l'*Anerbe*, celui-ci devient débiteur de la succession jusqu'à concurrence de la valeur du domaine. Il devra s'entendre avec ses cohéritiers pour les délais, modes de paiement, taux d'intérêts, garanties, etc. Si non, le tribunal jugera équitablement, en se conformant à l'esprit de la loi ; mais dans tous les cas il sera accordé à l'héritier un délai de trois ans à partir du jour où l'arrangement sera intervenu.

Une fois l'attribution du *Hof* faite à l'héritier preneur, celui-ci pourra requérir l'inscription de son droit de propriété sur le livre foncier ; mais elle ne pourra se faire qu'avec l'inscription simultanée du droit de gage des co-héritiers sur le *Hof* pour leurs garanties, à moins qu'ils ne s'entendent à l'amiable.

Enfin, la loi autrichienne termine par une disposition fort sage que la loi française a malheureusement négligée. Après avoir posé le principe qu'on ne peut déroger au droit de réserve, elle dit : « On ne peut considérer comme restriction à la réserve les dispositions testamentaires par lesquelles le *de cujus* accorde au père ou à la mère du preneur, jusqu'à la majorité de ce dernier, le droit de jouissance et l'administration du bien, à la condition d'élever le preneur et ses cohéritiers mineurs, jusqu'au jour de l'échéance de leur part de succession, c'est-à-dire jusqu'au jour de la majorité des cohéritiers ». La loi empêche ainsi que l'héritier n'oblige la veuve avec des enfants encore jeunes à chercher ailleurs un abri, ce qui ne

manquerait pas de la mettre souvent dans un grand embarras. Il est regrettable que le législateur français n'ait pas introduit cette disposition dans notre loi, dont le but est précisément de maintenir la famille réunie sous le même toit aussi bien pendant la vie qu'après la mort de son chef.

II

Ce que l'Autriche a fait pour la propriété rurale, elle l'a fait, quelques années plus tard, pour la propriété urbaine. Suivant en cela l'exemple de l'Angleterre et de la Belgique, ses devancières, elle a promulgué, le 9 février 1892, une loi « tendant à favoriser la construction de maisons ouvrières ». C'est par voie de dispositions fiscales qu'elles a cru devoir procéder pour arriver à son but ; de sorte que, si l'on avait à comparer ces trois législations anglaise, belge et autrichienne, et préciser le caractère spécial de chacune d'elles, on pourrait dire que la première est une loi d'hygiène, la seconde une loi sociale, et la troisième une loi fiscale.

Quelles sont donc les mesures fiscales qu'a prises la loi autrichienne ?

Les habitations qui seront construites pour être exclusivement louées à des ouvriers, dans le but de leur offrir des logements salubres et à bon marché, seront exemptes des contributions locatives établies au profit de l'Etat et des provinces, lorqu'elles auront été érigées par des communes, des Sociétés publiques et des institutions pour ouvriers, par des Sociétés coopératives d'ouvriers pour leurs membres, enfin, par les chefs d'industrie pour leurs ouvriers.

La portée d'application de la loi autrichienne est moins vaste que celle de la loi française ; il est même assez difficile de com-

prendre pourquoi elle n'a pas prévu, parmi les habitations dispensées d'impôts, celles qui sont élevées par des ouvriers pour eux-mêmes, ou par de simples particuliers pour des ouvriers, ou par des Sociétés quelconques qui ne sont pas spécialement instituées en faveur des ouvriers.

Par contre, alors qu'en France la durée de l'exemption d'impôts n'est que de cinq ans, la loi autrichienne accorde une franchise de vingt-quatre années à partir du moment où les constructions auront été achevées.

Pour jouir de cette exonération, les habitations ouvrières doivent réunir certaines conditions hygiéniques : 1° les bâtiments ne doivent contenir aucun logement dont le sol se trouve au-dessous du niveau de la rue ; 2° les logements formés d'une seule pièce ne doivent mesurer ni moins de 15 mètres carrés de surface habitable, ni plus de 30 mètres carrés ; 3° les logements composés de plusieurs pièces ne doivent mesurer ni moins de 40 mètres carrés, ni plus de 75. Précaution des plus heureuses, et que nous regrettons de ne pas trouver dans la loi française. En effet, ces exigences de la loi autrichienne, qui sont les conditions nécessaires pour se soustraire aux charges fiscales, sont d'excellents stimulants pour inciter les constructeurs à détruire eux-mêmes toutes ces habitations étroites et malsaines, dans lesquelles s'entasse si souvent la population de nos grandes cités industrielles.

La loi française présente cette lacune de n'avoir pas imposé aux constructeurs d'habitations devant jouir de ses faveurs, des conditions hygiéniques semblables à celles qu'impose la loi autrichienne.

En France, une habitation ouvrière bénéficie de la loi de 1894, pourvu que sa valeur ne dépasse pas un certain maximum, il n'est point nécessaire qu'elle présente la moindre garantie au point de vue de l'hygiène !

Et, cependant, la loi a été faite pour améliorer le sort de la classe ouvrière au point de vue de l'habitation !

La loi autrichienne prévoit, d'ailleurs, comme la loi française, la valeur maximum que ne devront pas dépasser les maisons destinées aux ouvriers et qui seront exemptes de l'impôt : le loyer annuel, par mètre carré d'espace habitable, ne doit pas dépasser :

A Vienne, 1 florin 75 kreutzers ; dans les villes de plus de 10,000 habitants, 1 florin 45 kreutzers ; dans toutes les autres localités, 80 kreutzers.

Salubrité et modicité du loyer, voilà les deux conditions que la loi met à l'obtention de ses faveurs, qu'elle retire, d'ailleurs, si l'une d'elles, après avoir motivé l'exemption d'impôt, venait à faire défaut dans la suite.

Mais, s'il est juste de reconnaître que la loi autrichienne accorde des avantages notables aux constructeurs d'habitations ouvrières, en les dispensant du paiement de l'impôt foncier pendant vingt-quatre ans, on ne peut, cependant, s'empêcher de regretter qu'elle ne les ait pas prodigués davantage, surtout quand on la compare aux lois belge et française. La question des assurances, par exemple, a été totalement passée sous silence, de même que celle de l'hérédité. Il eût été tout simple de faire, pour les habitations ouvrières, ce qui avait été fait pour les exploitations agricoles, et d'emprunter à la loi de 1889, si complète à ce point de vue, la plupart de ses dispositions en matière successorale.

CONCLUSION

La législation sur les habitations à bon marché est venue augmenter le nombre déjà par trop considérable des lois d'exception qui abondent dans notre législation, et fournir un argument de plus à la critique de ceux qui déplorent cette tendance du législateur.

Certes, nous n'ignorons pas qu'il y a du danger à suivre cette méthode, qui finit par enlever toute unité à notre législation et qui risque fort d'y apporter le trouble et la confusion. Cependant, il faut bien reconnaître que l'ensemble de ces exceptions s'imposait et que la réforme opérée déjà dans plusieurs pays étrangers était vivement désirée en France.

D'une part, la situation précaire où se trouvait l'ouvrier sous le rapport de l'habitation, d'autre part, le mouvement qui s'était manifesté à l'étranger dans cet ordre d'idées, obligeaient en quelque sorte le législateur à prendre des mesures qui s'imposaient d'elles-mêmes.

Sans doute l'initiative privée, nous l'avons vu au début de cette étude, avait beaucoup fait pour assurer à l'ouvrier une habitation salubre et d'un prix peu élevé ; mais ce qu'elle n'avait pu faire, c'était de faciliter la transmission héréditaire du foyer aux membres de la famille ; le législateur seul pouvait par son intervention rendre possible la conservation aux mains des enfants du modeste patrimoine acquis à force d'économie par leur père ; lui seul pouvait assurer la stabilité de la

petite propriété. Il l'a bien compris, et c'est pourquoi il n'a pas hésité à apporter au droit commun ces réformes importantes que nous venons d'étudier.

Il est certain, et nous croyons l'avoir démontré, que sous l'empire de notre droit successoral et de notre droit fiscal, la transmission héréditaire de la petite propriété était si onéreuse, que les gens peu fortunés, même les plus économes, considéraient comme une chimère la pensée d'être un jour propriétaires fonciers.

Aujourd'hui, grâce à l'heureuse innovation de la loi de 1894 il n'en est plus ainsi, et le plus modeste ouvrier peut devenir propriétaire de son foyer avec l'espoir de le voir demeurer pour toujours aux mains de ses enfants.

Voilà pourquoi, malgré le reproche que nous étions forcé d'adresser tout à l'heure au législateur, nous applaudissons de tout cœur à la réforme et pourquoi nous accueillons avec une entière satisfaction ces dérogations au droit commun.

Nous devons même aller plus loin, et nous regrettons, d'une part, que le champ d'application de la loi de 1894 soit trop limité et, d'autre part, que la propriété rurale ne jouisse pas des avantages qui ont été faits aux propriétaires urbains.

La réforme opérée par la loi de 1894 est trop modeste ; sans doute, son titre de loi sur les habitations ouvrières, changé en celui de loi sur les habitations à bon marché, a permis d'en attribuer les avantages à beaucoup de personnes dont on ne s'était pas de prime-abord préoccupé ; mais à notre avis ce n'est pas encore assez, et nous espérons qu'avec le temps la réforme se généralisera.

Nous reconnaissons d'ailleurs qu'on ne pouvait pas du premier coup proposer de faire au Code civil une brèche trop importante, sous peine de voir avorter la tentative, et que, bien que très restreinte, l'innovation constitue déjà un grand progrès sur la législation antérieure. Selon l'expression de

M. Challamel, il faut y voir principalement ces deux choses : « le souci de la famille qui a fait sa rentrée dans nos lois, et l'arche sainte du Code civil enfin violée, sans que la nation ait tremblé sur ses bases. » Mais, encore une fois, la réforme est insuffisante et nous avons le ferme espoir que par des transformations successives, cette loi d'exception pourra devenir le droit commun ; la voie est tracée, il n'y a plus qu'à la suivre.

Quant à l'autre desideratum, celui d'étendre aux biens ruraux les nouvelles dispositions, nous avons tout lieu de croire qu'il sera bientôt comblé. Une proposition de loi a été, en effet, déposée à la Chambre, le 11 mars 1897 par M. Siegfried, qui étend à certains petits propriétaires fonciers les innovations de la loi du 30 novembre 1894.

Ce projet de loi dispose qu'en vue de faciliter l'acquisition et le maintien de la petite propriété rurale à l'ouvrier de la campagne et au paysan petit propriétaire, les dispositions de la loi du 30 novembre 1894, relative aux habitations à bon marché, seront applicables aux petits domaines, à condition : 1° que la contenance de la propriété n'excède pas cinq hectares et sa valeur 5,000 francs, et 2° que la propriété bâtie ou non bâtie appartienne à des personnes ne possédant aucun autre immeuble.

Par conséquent, tout bien rural remplissant ces deux seules conditions pourra être transmis héréditairement, suivant les nouvelles règles établies par la loi de 1894 ; son propriétaire pourra contracter une assurance temporaire sur la vie ; il pourra réclamer les exonérations d'impôts et les facilités pour le paiement des droits d'enregistrement, en un mot, tous les avantages dont jouissent les propriétaires d'habitation à bon marché.

Ce projet de loi apportera une grande amélioration à la condition des propriétaires ruraux. Incontestablement il a besoin d'être discuté et même modifié sur certains points ; mais nous

sommes convaincus qu'il ne pourra que produire d'excellents résultats.

Malheureusement tout cet ensemble de législation n'est pour ainsi dire pas encore passé dans la pratique, par la bonne raison qu'il est très peu connu. Ignoré de la plupart des hommes d'affaires, ignoré même de beaucoup de juges de paix, il n'a guère jusqu'ici été utile qu'aux grandes Compagnies qui en ont retiré de réels avantages.

Il est donc à souhaiter que notre loi nouvelle reçoive la plus grande publicité possible, afin que les intéressés puissent la connaître.

Tel a été notre but en attirant, autant que cela dépendait de nous, l'attention sur la loi du 30 novembre 1894. Ses dispositions sont excellentes et contribueront certainement à relever la condition précaire de l'ouvrier ; aussi convient-il que tous ceux qui sont persuadés qu'elle lui apportera un peu de bien-être réunissent leurs efforts pour faire porter tous ses fruits à l'œuvre entreprise par le législateur.

Vu : Le Président de la thèse,
Montpellier, le 28 décembre 1897.
CHARMONT.

Vu : Le Doyen de la Faculté de droit,
Montpellier, le 29 décembre 1897.
VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 30 décembre 1897.
Pour le Recteur,
L'inspecteur d'Académie délégué,
L. YON.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

BIBLIOGRAPHIE. VII

INTRODUCTION XI

PREMIÈRE PARTIE

NOTIONS GÉNÉRALES

CHAPITRE PREMIER. — HISTORIQUE DE LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894 15

CHAPITRE II. — OBJET DE LA LOI DU 30 NOVEMBRE 1894. . . 26

DEUXIÈME PARTIE

ÉTUDE DES DÉROGATIONS APPORTÉES AU DROIT COMMUN SUCCESSORAL

CHAPITRE PREMIER. — ÉTUDE GÉNÉRALE DU DROIT COMMUN SUCCESSORAL. 29

1° Égalité entre les cohéritiers. 31

2° Indivision. 33

3° Licitation. 35

CHAPITRE II. — DÉROGATIONS QUE SUBIT LE DROIT COMMUN SUCCESSORAL. 39

§ 1er. Conditions générales d'application de l'art. 8 de la loi du 30 novembre 1894. 41

Pages

§ 2. De la transmission par succession des habitations à bon marché. 47

1° Maintien de l'indivision 47

2° Attribution sur estimation. 53

3° Juridiction compétente. 63

4° Voies de recours 66

5° Procédure à suivre. 68

TROISIÈME PARTIE

ÉTUDE DES AUTRES DÉROGATIONS APPORTÉES AU DROIT COMMUN

CHAPITRE PREMIER. — Exonération de certains impôts. 75

§ 1er. Exonération de l'impôt foncier et de l'impôt des portes et fenêtres 76

a) Quelles maisons bénéficient de ces dispositions ? . . . 76

b) Quelle est la portée de l'exonération ? 79

§ 2. Faveurs faites à certaines sociétés 82

§ 3. Facilités pour le paiement des droits de mutation . 89

CHAPITRE II. — Des assurances en cas de décès. 95

CHAPITRE III. — Facilités de prêts accordées a certaines sociétés. 107

QUATRIÈME PARTIE

DROIT ÉTRANGER

CHAPITRE PREMIER. — Belgique 114

CHAPITRE II. — Angleterre. 123

CHAPITRE III. — Allemagne 130

CHAPITRE IV. — Autriche-Hongrie. 138

Conclusion 144

MONTPELLIER. — IMPRIMERIE GUSTAVE FIRMIN ET MONTANE.